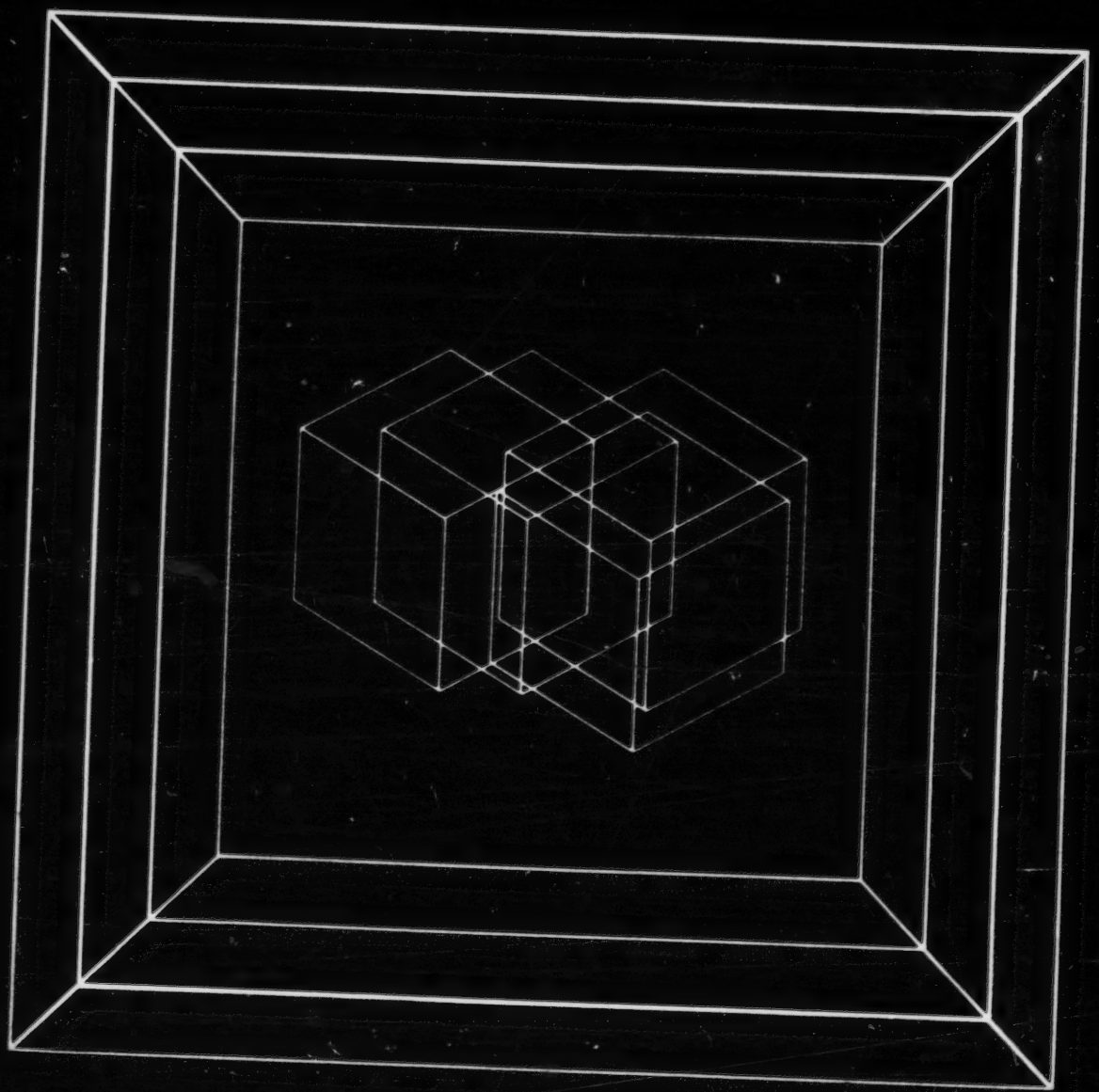
L'intervention de l'État dans le secteur agricole au Canada

J. D. Forbes R. D. Hughes T. K. Warley

Une étude préparée pour le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques



Établi en 1963 par une Loi du Parlement, le **Conseil économique du Canada** est une corporation de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres, qui sont nommés par le gouverneur en conseil.

Le Conseil est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement économique du Canada. Le Conseil est autorisé à entreprendre des études et des enquêtes, de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, et à faire rapport de ses activités. Chaque année, il doit préparer et faire publier un exposé sur les perspectives et les problèmes économiques à long et à moyen termes. Il peut aussi faire publier les études et les rapports dont la publication lui semble opportune.

Le président est le directeur général du Conseil; il en surveille les travaux et en dirige le personnel. Les montants requis pour acquitter les dépenses du Conseil sont prélevés sur les crédits que le Parlement vote à cette fin.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité des *Exposés annuels*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Figurent également au nombre des publications du Conseil, les *Études*, *Documents* et *Comptes rendus de colloques*, qui sont explicitement *attribués à des auteurs particuliers* plutôt qu'au Conseil lui-même. Celui-ci établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil économique du Canada, les ouvrages à nom d'auteur tels que les études, documents et rapports de colloques. Pour se prononcer sur la qualité, l'exactitude et l'objectivité d'une étude ou d'un document attribué à son auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des *études à nom d'auteur*, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui font un rapport confidentiel sur la qualité de ces ouvrages. Le fait de publier une étude ou un document à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations contenues dans l'ouvrage, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

L'intervention de l'État dans le secteur agricole au Canada

Les auteurs

James D. Forbes

Né dans la zone américaine du Canal de Panama en 1932; études à l'Université de l'État de Washington (B.Sc. en élevage des animaux), à la Harvard Business School (M.B.A.–administration d'affaires), ainsi qu'à l'Université de la Californie, Los Angeles (Ph.D. en marketing); a enseigné à cette dernière université et au California State College; actuellement professeur agrégé de marketing à l'Université de la Colombie-Britannique et président d'une firme de consultants en gestion; conseiller auprès de plusieurs ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux; auteur et co-auteur de plusieurs articles et ouvrages sur la politique alimentaire, le marketing et le consumérisme.

David R. Hughes

Né au Royaume-Uni en 1948; études à l'Université de Reading (B.Sc. en économie agricole) et à l'Université de Newcastle-Upon-Tyne (M.Sc. en marketing des produits agricoles; Ph.D. en recherche sur les marchés); a enseigné à l'Université de Newcastle-Upon-Tyne; a travaillé à Agriculture Canada et à la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, où il était directeur-adjoint des recherches agricoles; dirige actuellement une firme de consultants en gestion; conseiller auprès de nombreux organismes du Canada et de l'étranger.

T. K. Warley

Né au Royaume-Uni en 1930; études à l'Université de Nottingham (B.Sc. en horticulture; M.Sc. en économie agricole); a occupé divers postes de professeur à l'Université de Nottingham; depuis 1970, professeur d'économie agricole à l'Université de Guelph; consultant auprès de divers organismes, au Royaume-Uni, au Canada, aux États-unis et en Allemagne de l'Ouest, ainsi qu'auprès de la Commission de la CEE et d'autres organismes internationaux; a publié de nombreux écrits sur le commerce des produits agricoles et son rôle dans les relations économiques internationales.

J. D. FORBES
D. R. HUGHES
T. K. WARLEY

L'intervention de l'État dans le secteur agricole au Canada

Conseil économique du Canada
et
L'Institut de recherches politiques

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité des auteurs et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada et du Conseil d'administration de l'Institut de recherches politiques.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue EC22-102/1982F
ISBN 0-660-90829-8

Canada: $7.95
à l'étranger: $9.55

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Note des auteurs ix

Remerciements xi

Introduction xiii

Première partie : La politique agricole canadienne et ses problèmes

1 Bref aperçu du secteur alimentaire canadien 3
Les offices de commercialisation et le secteur alimentaire canadien 5
La politique publique et le secteur alimentaire 8
Les programmes et les dépenses du gouvernement fédéral vis-à-vis du secteur alimentaire 11

2 La politique agro-alimentaire au Canada 17
Facteurs influençant sur la politique agro-alimentaire 18
Les objectifs nationaux 20
L'établissement de la politique alimentaire 21
Évaluation générale 22
Deux aspects positifs 23
Deux aspects négatifs 24

3 Le revenu agricole 27
Les problèmes 27
La parité 27
Un niveau de revenu convenable 28
L'instabilité 28
La réalité 28
Un revenu convenable 30
Parité des rendements 31
Instabilité du revenu 32
Autres indicateurs 32
Revenus agricoles et paiements de transfert 32

4 Politiques de transfert de revenus 35
Instruments de transfert de revenus 35
Caractéristiques générales 38
La nécessité de l'imputabilité 38

La nécessité de la précision dans l'élaboration de la politique agro-alimentaire 39
Conclusions 42

5 Politique de stabilisation dans l'agriculture canadienne 43
Les causes et les coûts de l'instabilité 43
L'éventail des mesures correctives 44
Inquiétudes relatives à la politique de stabilisation 45

Deuxième partie : Études de cas

6 Le secteur de la volaille : les œufs et les poulets de gril 51
Les problèmes 51
Politiques adoptées 52
Incidence de la réglementation 53
La nécessité de réformer la réglementation 56
Rationalisation de la réglementation 57

7 Le secteur laitier 59
Les problèmes 61
Politiques adoptées 61
Politique relative au lait de consommation 61
Politique relative au lait de transformation 62
Incidence de la réglementation 64
Régimes réglementaires de rechange 68
Conclusions 71

8 Le secteur des fruits et légumes conditionnés : les tomates et les asperges 73
Les problèmes 75
Politiques adoptées 76
Incidence de la réglementation 77
Conclusions 77

9 Le secteur des grains 81
Décisions touchant la production 82
Les problèmes 84
Classement des grains et priorités dans le secteur des ventes 85
Système de manutention des grains 87
Les sociétés ferroviaires et l'Accord du Pas du Nid de Corbeau 90
Rendements agricoles nets 93
Politiques adoptées 94
Conclusions et recommandations 98

10 Le secteur des viandes rouges 103
Les problèmes 103
Politiques adoptées 104
Instabilité du marché 104
La concurrence internationale 104
Amélioration du pouvoir de négociation et de l'efficacité du marché 105
Incidence de la réglementation 105
Instabilité du marché 105

La concurrence internationale 106
Amélioration du pouvoir de négociation et de l'efficacité du marché 106
Réforme de la réglementation 107
Instabilité du marché 107
La concurrence internationale 109
Amélioration du pouvoir de négociation et de l'efficacité du marché 109

Troisième partie : Une réglementation adéquate dans le secteur alimentaire

11 La gestion de l'offre en tant qu'instrument de la politique agro-alimentaire 113
Accusations contre la gestion de l'offre 114
Changements utiles aux politiques 115
Indemnisation 116

12 Le prix de revient dans l'agriculture canadienne 119
Les avantages du régime du prix indexé 119
Quelques problèmes concernant le régime du prix de revient 120
Problèmes techniques 120
Problèmes conceptuels 120
Problèmes politiques 121
Le régime du prix indexé dans l'agriculture canadienne 122
Réforme du régime du prix de revient 126

13 Réglementation des offices de commercialisation 131
Refonte de la réglementation 132

14 Conclusions 135

Appendices

A Objectifs alimentaires et agricoles du Canada 143

B Gestion de l'offre et valeurs des contingents 149

Notes 153

Liste des tableaux et figures 161

Bibliographie 163

Note des auteurs

Cette étude est le fruit de la collaboration de trois auteurs et présente le consensus auquel ils sont arrivés.

Les noms des auteurs sont inscrits par ordre alphabétique. Tous les trois ont participé à toutes les étapes de la recherche et de la rédaction du rapport. Cependant, chaque membre de l'équipe avait des responsabilités particulières.

J. D. Forbes était responsable de la mise en marche et de la conceptualisation du projet. Il convient de souligner sa participation à trois domaines de recherche, le processus de formulation des politiques, les revenus agricoles et le régime de prix indexés; en outre, il a surveillé la rédaction de certaines monographies de recherche et a rédigé la section portant sur la politique des grains (chapitre 9). Enfin, il a participé à la rédaction de diverses versions préliminaires, ainsi qu'à la version finale du présent rapport.

D. R. Hughes était chargé de la gestion de l'ensemble du projet, notamment de la surveillance des monographies commandées à des spécialistes et, en collaboration avec T. K. Warley, il a rédigé les versions préliminaires du rapport.

T. K. Warley a fourni l'essentiel du contenu des chapitres 1 à 5 et 11 à 14 et a rédigé en grande partie le texte final.

Remerciements

Neuf documents de recherche furent commandés et fournirent des données de base pour appuyer la présente étude. Sept sujets de recherche traitèrent de denrées particulières, un étudiant la question des revenus agricoles, et un autre, la politique alimentaire. Ces documents de recherches ont été publiés conjointement (ou le seront sous peu) par le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques; voici la liste des documents en question :

- Peter L. Arcus, « Broilers and Eggs », Rapport technique E/I 3, 1981;
- Richard R. Barichello, « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », Rapport technique E/I 2, 1981;
- George L. Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981;
- J. D. Forbes, « Institutions and Influence Groups in the Canadian Food Policy Process » (à paraître);
- J. C. Gilson, « Evolution of the Hog Marketing System in Canada », Cahier de recherche nº E/I 2, 1982;
- D. R. Harvey, « Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry », Rapport technique E/I 6, 1981; ce rapport inclus un exposé par Fred Anderson, « Regulation and the Characteristics of the Supply of Transport to Agriculture in Canada »;
- Tim Josling, « Intervention and Regulation in Canadian Agriculture: A Comparison of Costs and Benefits Among Sectors », Rapport technique E/I 4, 1981;
- Larry Martin, « Economic Intervention and Regulation in the Beef and Pork Sectors », Rapport technique E/I 1, 1981; et
- D. M. Prescott, « The Role of Marketing Boards in the Processed Tomato and Asparagus Industries », Rapport technique E/I 5, 1981.

Nous tenons à remercier les auteurs de ces documents qui nous ont apporté une aide précieuse dans la rédaction de la présente étude.

Les auteurs tiennent aussi à remercier le personnel du Conseil et de l'Institut, ainsi que les membres du comité consultatif lié au projet, pour les conseils et les encouragements qu'ils ont fournis. William Stanbury, directeur de la recherche pour l'Institut, Paul K. Gorecki du Mandat sur la réglementation du Conseil économique, David Kirk, secrétaire administratif de la Fédération canadienne de l'agriculture et Walton Anderson, conseiller supérieur en matière de politique à Agriculture Canada, ont aussi fourni une aide appréciable à tous les stades de la réalisation du projet. Trois lecteurs anonymes ont présenté bon nombre de propositions utiles ayant permis l'amélioration de la version finale du document. Les auteurs ont aussi tiré profit des entretiens qu'ils ont eus avec des collègues et des personnes des milieux gouvernementaux et de l'industrie alimentaire.

Enfin, cette étude s'est appuyée sur le travail d'un grand nombre de personnes ayant déjà effectué des recherches sur divers aspects des sujets traités dans la présente monographie. Les ouvrages dont nous nous sommes servis sont beaucoup trop nombreux pour être cités dans le texte, mais nous tenons à souligner notre reconnaissance à l'égard de leurs auteurs.

Introduction

Bien que la croissance des dépenses publiques et des taxes prélevées par les gouvernements à tous les niveaux ait fait l'objet de nombreux débats et études, ce n'est que dans la deuxième moitié des années 70 que les Canadiens ont commencé à s'inquiéter de la croissance, de la portée et de l'impact économique de la réglementation gouvernementale. Devant cet état de fait, les premiers ministres ont décidé, lors de leur rencontre de 1978, qu'il convenait de demander au Conseil économique du Canada d'élaborer des recommandations sur la question de la réglementation économique à tous les niveaux de gouvernement, en consultation avec les provinces et le secteur privé. Au milieu de 1978, le Conseil économique du Canada a établi le Mandat sur la réglementation à la demande du Premier ministre. La présente étude représente le volet agricole du Mandat sur la réglementation.

En 1979, l'Institut de recherches politiques avait mené une étude sur la réglementation économique dans l'agriculture canadienne. Par la suite, la portée ayant été élargie, le Conseil économique du Canada s'est joint à l'Institut pour financer la présente étude. Un comité consultatif fut spécialement créé afin d'aider à élaborer les objectifs de l'étude, et fournir des critiques constructives et bien informées des divers résultats préliminaires de la recherche. Les membres du comité provenaient de groupes intéressés au secteur alimentaire, notamment des représentants du gouvernement fédéral et des provinces, d'associations commerciales de l'industrie alimentaire, ainsi que de corps intermédiaires constitués d'agriculteurs et de consommateurs.

L'intervention gouvernementale dans le secteur alimentaire a tendance à s'amplifier. Au-delà de l'exploitation agricole, les gouvernements s'occupent de la réglementation dans divers domaines comme la sécurité des aliments, la santé des plantes et des animaux, ainsi que les normes de classification, d'emballage et d'étiquetage. Ces domaines de réglementation liés à certaines denrées ont été étudiés par le Conseil dans une série de documents de travail, dans le cadre du Mandat sur la réglementation[1]. Les gouvernements favorisent aussi le développement du système agro-alimentaire au moyen de diverses activités, notamment des services de recherche et de vulgarisation, la fourniture de certains facteurs de production, une infrastructure et des biens collectifs, ainsi que par le biais de sa politique commerciale et par le développement de marchés étrangers. Un troisième élément important de l'activité gouvernementale dans le domaine agricole consiste à veiller à ce que les revenus agricoles soient convenables. Le mandat défini pour la présente étude était particulièrement axé sur les politiques de transfert et de stabilisation des revenus, surtout dans le domaine des offices de commercialisation.

Les trois principaux objectifs de l'étude étaient les suivants :

- étudier l'incidence économique de la réglementation gouvernementale dans l'agriculture, particulièrement dans l'activité des offices de commercialisation;
- définir les politiques et les programmes qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs politiques visés dans le domaine agricole;
- recommander, au besoin, des modifications aux politiques et aux programmes de réglementation actuels dans le domaine de l'agriculture, afin de mieux servir les intérêts du système alimentaire canadien et du pays tout entier.

En raison de contraintes budgétaires, nous n'avons pas pu approfondir les incidences sur le plan régional, ni les effets verticaux (en d'autres termes, les effets des programmes dirigés vers le secteur agricole sur les secteurs du traitement, de la distribution et du commerce de détail des aliments) des programmes de réglementation actuels dans le domaine agricole.

L'étude comporte 14 chapitres, divisés en trois parties. La première décrit l'état actuel de la réglementation canadienne dans le secteur agro-alimentaire. Le chapitre 1 brosse un tableau du secteur alimentaire canadien et évalue son importance par rapport à l'économie nationale. On y souligne le rôle que jouent les offices de commercialisation dans l'agriculture. On analyse aussi les motifs justifiant l'intervention du gouvernement dans ce secteur, ainsi que l'étendue des dépenses directes du gouvernement dans des programmes alimentaires. Le chapitre 2 est consacré à l'étude historique de la politique agro-alimentaire et aux questions liées à la politique alimentaire, en mettant particulièrement l'accent sur l'évaluation de cette politique. Le chapitre 3 traite des revenus agricoles au Canada, notamment de la parité des rendements agricoles, du niveau des revenus et de l'instabilité des revenus.

Le chapitre 4 traite des politiques de transfert des revenus. Les problèmes relatifs aux programmes de stabilisation sont examinés dans le chapitre 5.

Toutefois, la première partie n'est qu'une introduction générale portant sur la politique alimentaire et l'agriculture canadienne. Les études de cas des denrées présentées dans la deuxième partie fournissent le matériel nécessaire pour l'évaluation des résultats des interventions et de la réglementation agricole. Ces études démontrent l'hétérogénéité et la complexité des politiques canadiennes agricoles. En conséquence les recommandations touchant les réformes des règlements doivent tenir compte de cette spécificité. Les chapitres de la troisième partie du rapport portent sur une série d'études de cas fournissant une base élargie pour les discussions relatives à la politique alimentaire et aux offices de commercialisation.

Chacun des cinq produits, ou groupes de produits, ont été sélectionnés pour des raisons particulières. La volaille (chapitre 6) parce que la production d'œufs et de poulets est réglementée par une agence fédérale; les prix à la production et les restrictions d'approvisionnements étant les principaux outils de la réglementation. Le secteur laitier (chapitre 7) représente la part du lion du transfert des paiements. Il requiert un haut degré de coopération entre les agences provinciales et fédérales et illustre l'imbrication des politiques gouvernementales. Les fruits et les légumes transformés et plus précisément les tomates et les asperges (chapitre 8) démontrent la variété des engagements des organismes; dans le cas des tomates il s'agit d'une négociation, dans le cas des asperges d'une fixation des prix. Le secteur des grains (chapitre 9) est étudié car il est à la fois le grand ressort de l'agriculture canadienne et parce que les diverses agences du secteur ont une signification historique et une importance régulatrice notamment en ce qui concerne la politique canadienne de transport. Le secteur des viandes rouges (chapitre 10) a été choisi à cause de l'importante redistribution des revenus que ce secteur représente et du fait qu'il est aussi le secteur le moins réglementé de l'agriculture canadienne. Si l'on examine dans leur ensemble les productions

analysées dans cette deuxième partie nous constatons qu'elles donnent un panorama complet des principaux produits agricoles canadiens, justifiant à elles seules environ 80 % de toute la production agricole.

La troisième partie concerne plus directement la réglementation dans l'industrie alimentaire. Le chapitre 11 traite plus particulièrement des approvisionnements comme un instrument de politique agricole, alors que le chapitre 12 examine les coûts de production, une technique utilisée de concert avec les programmes de direction d'approvisionnement. Le chapitre 13 traite des améliorations possibles concernant les règlements employés par les offices de commercialisation et des recommandations pertinentes pour reformer la réglementation économique de l'agriculture. Enfin, les conclusions générales auxquelles arrivent les auteurs de l'étude sont présentées dans le chapitre 14.

Première partie

La politique agricole canadienne et ses problèmes

1 Bref aperçu du secteur alimentaire canadien

Le secteur alimentaire canadien se compose de consommateurs d'aliments et d'entreprises et d'organisations s'occupant de la production, de la préparation, de la vente en gros et de la distribution au détail, ainsi que de l'importation et de l'exportation des produits alimentaires. Parmi les industries impliquées, mentionnons les fournisseurs d'intrants, l'agriculture, la pêche, la préparation et le conditionnement des aliments, la distribution de gros et de détail, ainsi que les services de traiteur pour hôtels, restaurants et établissements. D'autres industries fournissent des biens et services essentiels au secteur, notamment les fournitures et le matériel nécessaires à l'emballage et à la préparation, ainsi que le transport, l'entreposage et les services financiers.

Il n'existe aucun concept unique, largement accepté, permettant de définir la taille du secteur alimentaire canadien. Les principales composantes de ce dernier sont exposées à la figure 1-1, indiquant aussi les ventes brutes correspondant à chacun des secteurs en 1979. Ces chiffres ne laissent aucun doute quant à l'importance du secteur alimentaire dans l'économie canadienne.

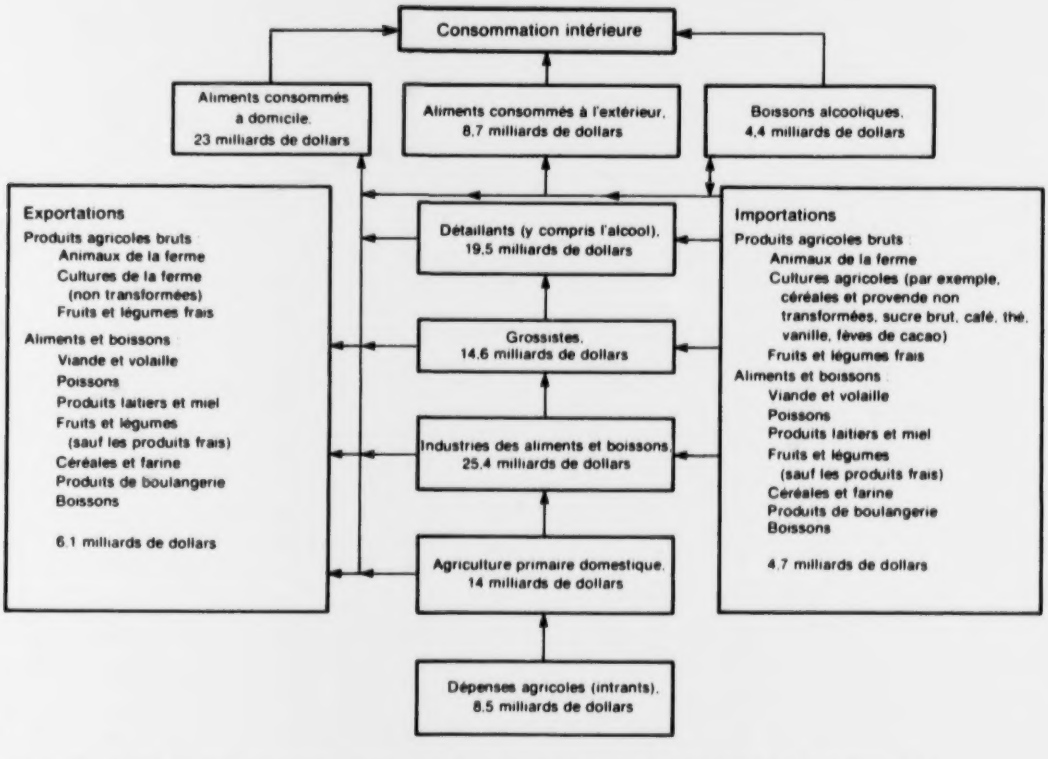
Les dépenses de consommation en produits alimentaires (y compris les produits du poisson et les boissons non alcooliques) s'élevaient à environ 25 milliards de dollars en 1979. Ce montant correspondait à 17,3 % du revenu personnel disponible dépensé en biens et services de consommation et, de ce pourcentage, 13,0 % allaient aux aliments préparés à domicile et 4,3 % aux repas pris à l'extérieur. L'alimentation vient au second rang, après le logement, dans la liste des principales composantes de l'indice des prix à la consommation (IPC), sa pondération étant de 21,5 %. Au cours des années 70, l'indice composé de la hausse de la composante alimentaire de l'IPC dépassait l'indice composé de l'augmentation des composantes non alimentaires de l'IPC de plus de 40 %. De telles observations ont amené le public et le gouvernement à s'intéresser à la performance du secteur de l'alimentation.

En ce qui concerne la contribution au produit national brut, la part de l'agriculture était de 4,8 % en 1977. La préparation et le conditionnement des aliments et boissons, ainsi que la vente de gros et de détail ajoutaient un autre 6,4 %. Ces deux éléments combinés donnaient un total de 11,2 %. Les parts correspondantes dans l'emploi national total étaient de 4,4 et 4,6 %, pour un total de 9,0 %. Si l'on ajoute à ces chiffres la valeur ajoutée et l'emploi dans la pêche, les industries fournissant des intrants, les hôtels, les restaurants et les institutions sociales, ainsi que la valeur ajoutée et l'emploi créé par les activités liées à l'alimentation des entreprises et industries qui fournissent le transport, l'entreposage, les services financiers, les matériaux d'emballage, le matériel de transformation, et ainsi de suite, il est fort probable que l'ensemble du système représente un sixième de l'ensemble de l'activité économique au Canada.

Malgré les contraintes liées au climat et à la surface des terres cultivables, la capacité de production du système alimentaire dépasse les besoins du marché national. C'est pourquoi le système alimentaire est important dans les échanges extérieurs du Canada. Les exportations de produits agricoles et alimentaires ont toujours dépassé les importations et contribué largement à l'équilibre général des transactions extérieures du pays, ainsi qu'au maintien du taux de change du dollar canadien. En 1979, les exportations de produits agricoles s'élevaient à 6,1 milliards de dollars laissant un solde positif de 1,4 milliard par rapport aux importations agricoles évaluées à 4,7 milliards, ce qui représentait plus de 90 % du solde global du commerce de marchandises au Canada. Les exportations de produits agricoles et alimentaires représentent environ 40 % des recettes agricoles brutes. En conséquence, le maintien et l'expansion des exportations sont essentiels à la croissance future des revenus des agriculteurs canadiens, ainsi qu'à la protection de leurs actifs. De plus, environ les deux tiers des importations alimentaires de 1979 étaient constituées de denrées également produites au Canada; ce phénomène met en évidence la possibilité d'une croissance par le biais de la substitution des importations.

Dans la présente étude, nous nous intéressons principalement aux fermes qui font partie du système

Figure 1-1
Le système alimentaire, 1979



SOURCE Ce diagramme est fondé sur un document inédit intitulé «The Food and Agriculture Sector, Industry Analysis Paper, Part 1 Sector Profile», préparé pour le Comité sectoriel sur l'agriculture et l'alimentation en vue de la Conférence nationale sur le développement en janvier 1980.

alimentaire canadien, de sorte qu'il convient de s'étendre davantage sur les fermes elles-mêmes.

Selon la définition que l'on utilise, on considère généralement que le Canada compte quelque 300 000 exploitations agricoles qui emploient environ 480 000 personnes. Au cours des dernières années, les effectifs agricoles et l'emploi dans l'agriculture ont semblé se stabiliser. Cependant, au cours des 30 dernières années, le secteur agricole a subi des ajustements considérables. Le nombre de fermes a diminué de moitié depuis 1951 et la population agricole est passée de 21 % de l'ensemble de la population, en 1951, à 4,4 %, aujourd'hui. Ces chiffres sous-évaluent les déplacements qui se sont produits dans la mesure où l'on note actuellement une tendance à occuper plusieurs emplois. Les « agriculteurs » canadiens gagnent aujourd'hui davantage au titre de leurs revenus hors ferme que de leurs activités agricoles elles-mêmes. Aucune autre industrie n'a enregistré de transformation structurelle aussi radicale et aussi dramatique dans l'espace d'une génération.

L'érosion de la main-d'œuvre et la croissance de la taille des entreprises agricoles résiduelles se sont faites par le biais de la substitution du capital à la main-d'œuvre. En 1979, les agriculteurs utilisaient plus de 84 milliards de dollars en capital investi dans des terres et des bâtiments, des machines et du

matériel, ainsi que du bétail. Leur capital-actions représentait 82 % de ce total. L'investissement par personne employée dans le secteur agricole est évalué à près de 175 000 dollars, comparativement à environ 40 000 dollars dans l'industrie manufacturière (en 1976). Aujourd'hui, l'exploitation agricole est une industrie requérant une capitalisation importante. Par ailleurs, les activités agricoles sont devenues de moins en moins autosuffisantes. Les dépenses pour l'achat d'intrants (comme l'engrais, la machinerie, le combustible, les produits chimiques, le bétail et les aliments pour le bétail) et les paiements d'intérêt dépassaient 8 milliards de dollars en 1979, ce qui représentait environ 60 % des recettes agricoles brutes.

La production des exploitations agricoles canadiennes, les produits bruts et les produits semi-traités provenant de la mer fournissent les principaux intrants nécessaires à l'industrie de la préparation et du conditionnement des aliments et boissons. Cette industrie est la deuxième grande industrie canadienne, ses expéditions se chiffrant à environ 25 milliards de dollars en 1979 (16,7 % de l'ensemble des expéditions manufacturières). La salaison et la conserverie de la viande est le principal sous-secteur, le traitement des produits laitiers arrivant immédiatement après; les expéditions de ces deux industries étaient évaluées respectivement à 7,4 et 4,0 milliards de dollars, en 1979. Dans l'ensemble, le secteur manufacturier des aliments et boissons compte quelque 4 000 établissements employant plus de 200 000 personnes, ces chiffres restant relativement stables. Contrairement à l'ensemble du secteur manufacturier, l'industrie de la préparation et du conditionnement des aliments est répartie dans l'ensemble du pays proportionnellement à la population et l'ajout de valeur aux produits agricoles bruts constitue un objectif important des stratégies industrielles des provinces, ainsi que du gouvernement fédéral.

Nous venons d'exposer les principales caractéristiques de l'importance du secteur alimentaire dans l'économie canadienne. Étant donné la taille considérable de ce secteur, la performance de cette industrie a une incidence significative sur la croissance économique et l'emploi dans l'ensemble du Canada et dans chacune de ses régions. De même, l'importance du commerce de produits agricoles dans les échanges extérieurs et des prix alimentaires dans l'IPC montrent que la performance de l'industrie alimentaire est déterminante pour la balance des paiements internationaux et la stabilité des prix à l'intérieur de l'économie nationale. L'interdépendance comporte cependant des relations à double sens. La croissance, la stabilité des prix et les politiques économiques du Canada par rapport à l'étranger et à la macroéconomie sont fondamentales pour la performance actuelle et les perspectives futures du secteur alimentaire.

Les offices de commercialisation et le secteur alimentaire canadien

Nous avons voulu, dans la présente étude, nous pencher plus particulièrement sur l'incidence des offices de commercialisation sur la performance du secteur alimentaire national. En effet, au cours des deux dernières décennies, les offices de commercialisation sont devenus l'un des principaux instruments de la politique agricole canadienne de sorte qu'ils représentent aujourd'hui un pouvoir économique considérable dans certains secteurs de la production alimentaire.

Les offices de commercialisation sont utilisés dans de nombreux pays comme instruments de la politique publique à l'égard de l'industrie agricole[1]. On peut les considérer comme des cartels horizontaux, établis par la loi, investis de pouvoirs coercitifs et regroupant les producteurs agricoles. Au Canada, on a souvent recours à ce genre d'organismes de réglementation. Il en existe actuellement plus de 100, intervenant pour plus de la moitié des ventes agricoles brutes.

Il convient tout d'abord de souligner que l'expression « office de commercialisation » est extrêmement ambiguë en ce sens qu'elle recouvre toute une gamme d'organismes et de dispositions relatives à la commercialisation. Les organismes de réglementation établis par la loi qui surveillent la commercialisation de certains produits sont appelés « offices » dans certaines provinces, alors qu'ils sont qualifiés de commissions ou de conseils dans d'autres. En deuxième lieu, certains cartels de produits contrôlés par les producteurs sont appelés « agences » ou « autorités » plutôt qu'« offices ». En troisième lieu, la Commission canadienne du blé et la Commission canadienne du lait sont des organismes de commercialisation de nature monopolitique, mais il s'agit plutôt de sociétés de la Couronne fédérale, et non d'organismes contrôlés par les producteurs. Enfin, même dans les circonstances exemplaires d'un office de commercialisation contrôlé par les producteurs et fonctionnant au niveau provincial, l'« office » ne représente que le conseil d'administration élu qui veille à l'application d'un « plan » de commercialisation pour une denrée donnée en vertu des compétences qui lui ont été dévolues. Ce qui ajoute à la confusion, c'est que de nombreux offices n'utilisent pas activement tous les pouvoirs dont ils peuvent se prévaloir en vertu de leurs plans de commercialisation.

On peut classer les offices par ordre hiérarchique, selon les pouvoirs de commercialisation qui leur sont dévolus. Voici la liste que l'on obtient lorsqu'on classe ces offices par ordre ascendant selon le contrôle qu'ils exercent sur le marché :

- offices de promotion et de développement (par exemple, l'Alberta Cattle Commission);
- organismes de ventes exclusives (par exemple, l'Ontario Hog Producers' Marketing Board et le British Colombia Fruit Board);
- bureaux de négociation (par exemple, l'Ontario Vegetable Growers' Marketing Board);
- offices de fixation des prix (par exemple, l'Ontario Asparagus Growers' Marketing Board); et
- offices responsables de la gestion de l'offre (par exemple, les offices provinciaux pour le lait, les œufs, la volaille, la viande et le tabac).

Même s'il s'agit là d'une simplification outrancière, on peut néanmoins se rendre compte qu'il ne convient pas de faire des généralisations au sujet des offices de commercialisation, ni d'être très précis dans l'évaluation des programmes et de leurs incidences. De plus, les programmes mis en œuvre par les organismes sont étroitement liés aux programmes publics relatifs aux denrées agricoles et ils sont si étroitement liés qu'il est souvent à peu près impossible de les distinguer[2].

L'intervention gouvernementale au chapitre de la commercialisation semble être motivée par trois raisons principales : premièrement, la performance des marchés des produits agricoles est loin d'être parfaite et l'intervention gouvernementale pourrait apporter des améliorations qui bénéficieraient à tous les intervenants sur ces divers marchés; deuxièmement, la position du producteur primaire sur le marché serait particulièrement faible et les agriculteurs devraient bénéficier de l'appui public en vue d'accroître leur part du rendement économique induit dans le système de production et de commercialisation; en troisième lieu, les interventions ayant un objectif précis peuvent servir à une redistribution systématique du revenu en faveur des agriculteurs.

Les motifs du gouvernement sont fortement renforcés par les perceptions des agriculteurs relativement au système de commercialisation de leurs produits :

- De nombreux agriculteurs et plusieurs grandes organisations agricoles n'ont pas une attitude particulièrement positive à l'égard du processus de commercialisation dans le cadre duquel leurs produits se voient ajouter une certaine utilité sur le plan de la forme, du temps, de l'emplacement et de la possession.
- Malgré un bon nombre de preuves qui semblent indiquer le contraire, de nombreux agriculteurs demeurent convaincus que les coûts des services de commercialisation sont indûment élevés et que les bénéfices qu'ils apportent aux agences de commercialisation sont excessifs par rapport aux risques encourus et à la nécessité de rémunérer l'esprit d'entreprise et d'innovation[3].
- Les producteurs qui se trouvent en situation de concurrence atomistique sont confrontés à des entreprises de transformation et de distribution hautement concentrées et considèrent que les disparités qui en résultent sur le plan du pouvoir des négociations sont la cause de la faiblesse des prix et des rendements agricoles, ainsi que de l'inéquité des modalités et des conditions d'accès au marché.
- Les agriculteurs sont malheureux de voir leur indépendance rongée dans le cadre d'ententes contractuelles se situant dans des systèmes verticaux de production et de commercialisation et ils craignent que l'intégration en amont n'arrache à l'agriculture traditionnelle certaines denrées.
- Le fait que la part des agriculteurs dans les dépenses de consommation alimentaire diminue, qu'il en coûte actuellement 50 % de plus pour commercialiser les produits alimentaires que pour les produire et que le pouvoir sur le marché se soit déplacé vers des étapes de production et des entreprises situées plus près de la consommation ne font que renforcer les craintes des agriculteurs, bien que ces tendances ne puissent être considérées comme une preuve de l'inefficacité ou de l'inéquité du système de commercialisation des produits agricoles[4].
- Dans la mesure où les agriculteurs s'intéressent aux prix unitaires qu'ils reçoivent pour leurs produits, ils se rendent bien compte que les prix sont tout à fait imprévisibles, qu'ils varient considérablement, que, souvent, ils ne sont pas satisfaisants et qu'ils sont de moins en moins le résultat des lois du marché libre.

Comme les responsables des politiques et les agriculteurs sont conscients de ces faits, il n'est pas étonnant que la « politique de commercialisation » constitue une composante active de la politique publique à l'égard de l'agriculture et du système alimentaire.

L'intervention gouvernementale comporte généralement deux volets. Premièrement, les gouvernements sont intervenus directement, notamment en fournissant des possibilités de commercialisation et des services auxiliaires, en surveillant le système de commercialisation (normes de classification et de qualité), en développant les marchés intérieur et

extérieur, ainsi qu'en soutenant et en stabilisant les prix et les revenus des producteurs. En deuxième lieu, ils ont fourni un appui législatif, ou autre, aux activités autonomes d'aide aux agriculteurs qui permettait à ces derniers d'améliorer leur situation par le biais d'une action collective.

Les instruments que les agriculteurs peuvent utiliser à cette fin sont l'association volontaire dans le cadre de coopératives de commercialisation ou encore la « collaboration coercitive » dans le cadre d'offices de commercialisation. Quelle que soit la forme d'organisation choisie, les fins visées par les producteurs sont les mêmes, à savoir l'amélioration des prix et des revenus, une plus grande stabilité des prix unitaires et des taux de rendement pour les ressources fournies par les agriculteurs et une plus grande équité pour l'ensemble des agriculteurs, ainsi que pour chacun des agriculteurs, en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement qui leur est réservé sur ces marchés, sans oublier un plus grand contrôle sur leur destinée économique et personnelle. Ces objectifs sont reconnus comme très légitimes dans notre société et l'histoire séculaire de la coopération agricole et celle du mouvement des offices de commercialisation, vieille de 50 ans, peuvent être considérées comme l'historique des tentatives des agriculteurs en vue d'atteindre les mêmes objectifs que d'autres groupes, par exemple les syndicats et les associations professionnelles.

Les avenues qui s'offrent aux producteurs pour accroître leurs revenus par le biais d'organismes de commercialisation peuvent être schématisées de la façon suivante :

I Augmenter les dépenses de consommation par les moyens suivants :
   (a) hausser la demande des consommateurs;
   (b) augmenter le rendement sur des demandes données :
      (i) restriction de l'offre ou fixation des prix;
      (ii) segmentation des sous-marchés;
      (iii) contrôle de la distribution spatiale et temporelle du produit.

II Réduire les frais de commercialisation par les moyens suivants :
   (a) diminuer les coûts de la mise en marché;
   (b) diminuer la nécessité et la possibilité de profits pour les entreprises de commercialisation privées.

Les principales différences entre une coopérative de commercialisation de nature volontaire et un office de commercialisation ayant des pouvoirs de coercition sont les suivantes : un office de commercialisation peut faire tout ce qu'une coopérative volontaire peut faire et même, le faire mieux; et, étant donné ses pouvoirs de coercition, un office peut exercer des pouvoirs de commercialisation plus importants qu'une coopérative, notamment, il peut restreindre l'offre à long terme et neutraliser les excédents à court terme, fixer des prix de gros ou négocier collectivement un prix pour l'ensemble des marchandises offertes, différencier les marchés ou encore s'engager dans des activités de distribution contrôlée qui permettent d'améliorer les revenus. Bref, une coopérative ne peut fonctionner que *dans le cadre* d'un marché et améliorer son fonctionnement, tandis qu'un cartel peut fonctionner aussi bien *dans* et *sur* le marché des produits de ses membres.

Comme on l'a souvent démontré, il est difficile pour les coopératives de commercialisation de nature volontaire de créer des revenus agricoles suffisamment importants en raison du problème des « parasites », à savoir que les non-membres et les dissidents érodent les avantages dont bénéficient les membres. Plus encore, il n'existe tout simplement pas de coûts et de profits largement excessifs que l'on peut soutirer des sous-secteurs de la transformation, de la distribution et du commerce de détail. Et même s'il y en avait, les faibles élasticités-prix de la demande et les élasticités plus fortes de l'offre qui caractérisent les marchés alimentaires feraient en sorte que l'essentiel des bénéfices tirés d'une diminution des marges de profits reviendrait aux consommateurs sous forme d'une diminution des prix et des dépenses, plutôt que d'aller aux agriculteurs par le biais d'une hausse des revenus bruts et nets.

Il n'est pas nécessaire d'analyser en profondeur les inquiétudes des agriculteurs au sujet de la détérioration de leur position sur les marchés agricoles, la légitimité de leurs objectifs, les faiblesses inhérentes aux associations volontaires, ni la force de l'office de commercialisation comme instrument permettant de contrebalancer le pouvoir économique de certains et d'exercer une autre forme de pouvoir sur le marché, pour comprendre pourquoi ils se sont battus pendant un demi-siècle pour obtenir le droit de créer des organismes de commercialisation leur permettant d'exercer une force réelle sur le marché.

Le tableau 1-1 fait état de l'influence subtile des offices sur le secteur alimentaire canadien (en ce qui concerne les effectifs, les producteurs, les recettes en espèces et la distribution régionale). Sur le plan des effectifs, la plupart des offices sont contrôlés par les producteurs et leur compétence ne dépasse pas le

Tableau 1-1

Données relatives aux offices de commercialisation, par province, 1978-1979

	Produits	Nombre d'offices[1]	Nombre de producteurs[2]	Pourcentage des recettes agricoles en espèces[3]
Terre-Neuve	Œufs	1	38	54
Île-du-Prince-Édouard	Tabac, pommes de terre, porcs, produits laitiers, œufs	5	1 522	45
Nouvelle-Écosse	Blé, tabac, produits laitiers, porcs, poulets de gril, dindes, œufs, laine	8	2 056	61
Nouveau-Brunswick	Produits laitiers, porcs, poulets de gril, dindes, œufs, pommes, bois	11	4 686	52
Québec	Tabac, produits de l'érable, bois, produits laitiers, poulets de gril, dindes, œufs	23	51 180	57
Ontario	Blé d'hiver, maïs de semence, fèves soja, produits laitiers, porcs, poulets de gril, dindes, œufs, fruits et légumes, fèves, tabac	22	80 840	56
Manitoba	Céréales, produits laitiers, porcs, agneau et laine, poulets de gril, dindes, œufs, légumes	8	9 431	49
Saskatchewan	Céréales, produits laitiers, porcs, agneau et laine, poulets de gril, dindes, œufs, légumes	7	12 037	64
Alberta	Céréales, produits laitiers, porcs, agneau, poulets de gril, dindes, œufs, bovins, pommes de terre et autres légumes	7	25 725	38
Colombie-Britannique	Céréales, lait, œufs, poulets de gril, dindes, fruits, pommes de terre et autres légumes	10	4 575	57
Commission canadienne du blé	Blé, avoine et orge	1	153 747	
Canada		103	345 837	54

1 Ces données ne comprennent pas les offices inactifs et ceux qui ont des buts d'éducation ou de promotion, ainsi que les agences nationales chargées des industries du lait et de la volaille.
2 Ces données ne comprennent pas les producteurs couverts par la Commission canadienne du blé. Certains producteurs sont comptés deux fois puisqu'ils relèvent de plus d'un organisme.
3 Les recettes de la Commission canadienne du blé et de la Commission canadienne du lait sont réparties entre les provinces.
SOURCE Agriculture Canada, «Statistiques des offices de commercialisation au Canada, 1978-1979», Ottawa, 1980.

cadre provincial. La Commission canadienne du lait et la Commission canadienne du blé sont des sociétés de la Couronne ou des offices de réglementation du gouvernement fédéral. Les organismes nationaux régissant la commercialisation des œufs, des poulets de gril et des dindes se situent entre ces deux catégories extrêmes; ils fonctionnent dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales et coordonnent les activités des offices provinciaux pour chacune des denrées en question. Il convient de souligner que les offices de commercialisation ayant des pouvoirs relativement à la gestion de l'offre et pouvant imposer des contingentements sur le plan de la production ou de la commercialisation ne touchent que les secteurs du lait, de la volaille, des œufs et du tabac. Ces organismes constituent près de la moitié de l'ensemble des offices de commercialisation et représentent près de 25 % des recettes agricoles totales en espèces pour l'année 1978-1979 au Canada. Les offices de commercialisation constituent un outil important pour la politique agricole, mais, comme nous le verrons plus loin, cette politique s'inscrit dans un contexte beaucoup plus vaste.

La politique publique et le secteur alimentaire

Au cours des dernières années, la politique publique a de plus en plus élargi sa portée afin d'englober l'ensemble du secteur alimentaire et elle a été de plus en plus axée sur l'objectif général de l'amélioration du développement du secteur alimentaire dans le cadre d'une stratégie industrielle nationale, de sorte que les objectifs et le rendement des politiques en matière agricole et alimentaire s'inscrivent dans une perspective plus large définie pour l'ensemble de l'économie, de la société et du gouvernement au Canada.

Tel n'a pas toujours été le cas. Jusqu'à très récemment, la principale préoccupation des ministères de l'Agriculture était l'exploitation agricole. Cela se traduisait dans les avantages fournis aux agriculteurs par le biais des programmes agricoles du gouvernement fédéral et des provinces. Cette situation est compréhensible. L'industrialisation scientifique de l'agriculture, de sorte que l'agriculture se distingue de moins en moins comme industrie et comme mode de vie, ainsi que l'« urbanisation » du Canada ont imposé des tensions considérables aux agriculteurs et aux communautés rurales et ont exigé des ajustements continuels. Les besoins en main-d'œuvre ont diminué de façon radicale et les exploitations agricoles sont devenues de moins en moins nombreuses, de plus en plus grandes, de plus en plus spécialisées et dépendantes des intrants en capital et en marchandises achetées, et de plus en plus intégrées aux industries de commercialisation des produits alimentaires et aux marchés étrangers.

Devant cette situation, la politique agricole a été largement réorientée vers l'atténuation des difficultés économiques et sociales liées à ces ajustements par le biais de dispositions favorisant la protection de l'agriculture et le transfert de revenus à l'intention des agriculteurs. Les politiques de transfert des revenus ont été intimement liées aux questions plus vastes de la pauvreté rurale, du dépeuplement rural et des disparités régionales du revenu. Ces transferts de revenus ont été directement affectés par le biais du système de taxation-dépenses et, indirectement, par le biais des programmes de contrôle des marchés. Ces programmes comprennent la protection des frontières à l'égard des importations concurrentielles et toutes les dispositions liées au contrôle de la production et à l'établissement des prix mis en œuvre par des offices de commercialisation régissant le marché canadien.

Le gouvernement fédéral et les provinces sont simultanément intéressés au développement du secteur agricole dans le cadre d'activités comme la recherche et la vulgarisation, les dispositions facilitant et finançant l'offre de facteurs, la fourniture de l'infrastructure et de biens collectifs, ainsi que par la politique commerciale et le développement du marché étranger.

La troisième grande catégorie d'interventions gouvernementales a trait à l'établissement et à la surveillance de réglementations dans les domaines liés à la sécurité alimentaire, à la santé des plantes et des animaux, à la classification des produits, à l'emballage et à l'étiquetage et, enfin, au maintien de la concurrence à l'extérieur des exploitations agricoles.

Dans les discussions relatives à la politique agricole, on a généralement utilisé l'expression générale d'« intervention » pour signifier le rôle joué par le gouvernement dans le secteur alimentaire et pour considérer ces interventions du point de vue de leurs objectifs (soutien et stabilisation du revenu, développement des marchés, et ainsi de suite), sans toutefois faire référence à un cadre conceptuel général. Il est cependant facile d'insérer l'analyse de la politique agricole dans un cadre plus large et les expressions utilisées par les « analystes de la réglementation » pour classer et justifier les motifs permettant de substituer les décisions gouvernementales au fonctionnement du marché. Voilà ce que nous analyserons plus bas. C'est particulièrement intéressant pour le premier des trois motifs d'une politique alimentaire et agricole présentée ci-haut, à savoir le soutien et la stabilisation du revenu, qui constitue du reste le point central de la présente étude.

Les gouvernements soutiendraient que bien que le modèle du marché concurrentiel soit extrêmement attrayant, tant en ce qui concerne l'efficacité de l'utilisation des ressources et sa contribution à la liberté individuelle, il existe de nombreux cas où il faut une intervention et une réglementation pour corriger les déficiences dans le fonctionnement des marchés agricoles et alimentaire.

Concurrence destructrice — Une structure de concurrence atomistique, une demande inélastique tant pour les prix que pour les revenus, un flux constant de progrès technologiques à la portée de tous permettant d'accroître la production, ainsi qu'une forte proportion de coûts fixes, liés aux facteurs de production (main-d'œuvre et capital) spécialisés tant pour leur utilisation que pour leur localisation, tout cela contribue à rendre les taux de rendement des ressources agricoles relativement faibles. De plus, le taux de rendement des ressources fournies par les agriculteurs est chroniquement instable, en raison de l'impossibilité pour une industrie caractérisée par une concurrence atomistique de contrôler le volume de produits mis en marché, étant donné les variations de l'offre et de la demande et la propension des producteurs en général à réagir de façon exagérée (sporadique ou cyclique) aux fluctuations du marché. La politique publique a donc pour but de redistribuer en faveur des agriculteurs une partie des fruits de leur productivité sans cesse croissante (qui, autrement, reviendrait principalement aux consommateurs sous forme d'une diminution des dépenses et des prix au titre de l'alimentation), de ralentir le taux de diminution du nombre d'agriculteurs et d'exploitations agricoles que peut supporter une société et de réduire les gaspillages économiques

attribuables à une instabilité chronique du secteur alimentaire.

Imperfections structurelles — Il existe un grand nombre de différences dans les degrés de concentration des diverses parties du système. L'intervention/réglementation est jugée nécessaire pour assurer la concurrence dans les secteurs concentrés et, surtout, pour corriger les disparités relatives au pouvoir de négociations entre, d'une part, les agriculteurs soumis à une concurrence atomistique et, d'autre part, les segments plus ou moins oligopolistiques qui fournissent les intrants au système alimentaire et assurent la transformation, la distribution et la vente au détail dans ce secteur.

L'information inadéquate — La production d'information est caractérisée par des économies d'échelle; les petites entreprises ne sont pas en mesure d'obtenir cette information qui est sous-évaluée si ses bénéfices ne peuvent profiter à chacun des agriculteurs. En conséquence, les marchés privés ne produisent à peu près aucune information, ce qui donne lieu à de mauvaises décisions et à un gaspillage de ressources. Cela justifie la production et la diffusion de renseignements provenant de sources publiques, particulièrement au sujet de la technologie de production agricole et de l'information relative au marché.

Effets externes — Les marchés n'accordent aucune valeur monétaire aux avantages produits par l'activité privée. Ainsi, les paiements de transfert au secteur agricole peuvent être justifiés en raison de la valeur qu'attache la société, mais non le marché, à un environnement rural agréable sur le plan esthétique, certains soutenant qu'il faudrait dédommager les agriculteurs parce qu'ils entretiennent la terre[5].

L'intervention dans le secteur agricole et alimentaire ou la réglementation économique de ce secteur, se justifie aussi par d'autres objectifs de politique publique qui sont essentiellement de nature non économique (bien qu'ils aient aussi des dimensions économiques). Trois de ces objectifs semblant particulièrement importants dans le contexte canadien sont exposés plus bas.

Distribution du revenu — Le facteur unique sans doute le plus déterminant des politiques agricoles de tous les pays développés est la perception selon laquelle les revenus versés aux ressources agricoles sont chroniquement faibles de sorte que les exploitations agricoles exigeant des quantités limitées de ressources en main-d'œuvre et en capital produisent des revenus qui, pour les familles exploitantes, sont en deçà des seuils minima socialement acceptables. En ce sens, la politique agricole est une composante de l'engagement du gouvernement à instituer un système de distribution du revenu plus équitable au sein de la société canadienne. Le revenu est systématiquement redistribué au secteur agricole par le biais de toute une gamme de dépenses directes et de mécanismes de transferts indirects. On s'intéresse aussi, dans une certaine mesure, à la distribution du revenu intra-industriel puisque certains programmes et certains bénéfices de ces programmes sont orientés vers les plus petites exploitations agricoles et les familles agricoles les plus pauvres, du moins en principe. De plus, certains aspects de la politique agricole ont pour but d'empêcher l'érosion de la viabilité économique des collectivités rurales et des régions éloignées les plus démunies et par la même promouvoir un développement économique régional équilibré.

Mentalité agricole — On semble généralement admettre que les agriculteurs, en tant que classe, possèdent une part disproportionnée de vertus sociales, que l'agriculture produit des citoyens supérieurs aux autres, ainsi que des familles fortes en sus des produits, et que les collectivités rurales fournissent un meilleur environnement social et culturel que les régions urbaines. Dans la même veine, la ferme familiale est valorisée comme l'unité économique de base de l'agriculture puisqu'elle fournit une heureuse combinaison de la famille, de l'entreprise et du foyer, ainsi qu'une manifestation unique d'autosuffisance, d'éthique de travail, de dispersion du pouvoir économique et de progrès par le biais de l'industrie et de l'efficacité[6]. Ce genre de concept qui est difficile à évaluer est sous-jacent aux politiques publiques ayant pour but de fournir des avantages économiques à un groupe qui, estime-t-on, mérite tout particulièrement cet appui, de ralentir le taux d'émigration des collectivités agricoles, de préserver la viabilité des collectivités rurales, de bloquer la concentration et l'industrialisation de la production agricole, ainsi que de contrôler l'étendue et la forme de l'intégration de l'agriculture dans d'autres parties du secteur alimentaire.

Autosuffisance — Dans une économie, les biens sont considérés comme d'importance différente et leur prix relatif sur le marché est souvent largement indépendant de leur importance. L'alimentation est une nécessité, toutes les sociétés s'organisant pour disposer d'un approvisionnement sûr. Le haut niveau d'autosuffisance alimentaire de la plupart des pays du monde est moins lié à la distribution internationale des ressources qu'à la poursuite consciente de politiques ayant pour but d'assurer une autarcie alimentaire supérieure à celle que pourrait fournir les forces du marché[7]. L'assurance d'un bon approvisionnement alimentaire vient en tête de liste des politiques nationales et ce, pour des considérations

d'ordre stratégique; en général, cette « assurance » se traduit par une « production nationale ». Récemment, ce désir d'éviter la vulnérabilité d'une trop forte dépendance à l'égard des importations a été renforcé par un désir d'éviter l'importation des instabilités économiques qui caractérisent les marchés alimentaires internationaux. Les gouvernements semblent préférer que les consommateurs paient un prix légèrement supérieur, mais stable, pour obtenir des aliments produits dans le pays, plutôt que de payer un prix généralement plus faible, mais plus variable, pour des importations dont l'approvisionnement est moins sûr.

Les programmes et les dépenses du gouvernement fédéral vis-à-vis du secteur alimentaire

L'engagement du gouvernement et son intervention dans le secteur alimentaire au cours des dernières années ressortent des données présentées au tableau 1-2 qui présente les dépenses directes nettes du gouvernement fédéral au titre de programmes et de politiques alimentaires précises, en 1965-1966, ainsi qu'entre les années financières 1970-1971 et 1978-1979. Ces dépenses sont principalement le fait d'Agriculture Canada, bien que d'autres ministères comme ceux de l'Industrie et du Commerce, des Transports, des Affaires extérieures, de l'Expansion économique régionale, des Finances et de l'Emploi et Immigration dépensent des sommes moins importantes dans ce secteur.

En gros, les dépenses du gouvernement fédéral pour l'année financière 1978-1979 s'établissaient à 1 370 millions de dollars. Le total des dépenses fédérales s'est accru rapidement en termes nominaux, passant de 570 millions de dollars en 1970-1971 à 1 520 millions en 1977-1978, avant de diminuer à 1 370 millions en 1978-1979. En termes

Tableau 1-2

Dépenses fédérales nettes au titre de certains programmes et politiques, Canada, 1965-1966 et 1970-1971 à 1978-1979[1]

En milliers de dollars

	1965-66	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79
Genre de dépense (et ministère)										
Paiements directs en vertu des programmes de denrées :										
- Subventions directes aux producteurs laitiers (Agr.)	19 210	125 000	109 000	107 400	143 400	251 100	275 000	233 118	293 580	271 524
- Paiements d'appoint (Agr.)	39 407	1 470	12 988	11 184	97	46 474	25 989	28 749	70 531	47 069
- Soutien des prix – Office des produits agricoles (Agr.)	1 619	398	520	419	5	98	415	1 122	35	107
- Primes à la qualité des carcasses de porc et d'agneau (Agr.)	8 650	1 379	..	..	..	..	..	..	..	..
- Primes à la qualité du fromage (Agr.)	1 505	..	..	..	..	..	..	..	..	..
- Subventions pour le lait nature et la poudre de lait (Agr.)	..	..	..	..	51 474	74 621	14 453	13 080	12 952	563
- Programme de réduction des stocks de blé (Agr.)	..	57 588	5 678	..	..	..	..	..	..	..
- Primes à la production herbagère (Agr.)	..	..	9 807	15 619	16 770	14 944	..	..	..	..
- Paiements relatifs à la Loi sur le double prix du blé (I&C)	..	..	..	63 173	69 386	81 230	188 698	65 303	21 860	43 826
- Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest (I&C)	..	..	..	..	..	..	..	61 801	57 980	53 157
- Paiements aux producteurs de blé en vue d'augmenter leurs recettes minimales (I&C)	..	..	..	..	..	..	..	..	4 500	405
- Indemnisation pour les pertes de récoltes occasionnées par les oiseaux aquatiques migrateurs (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1 500
- Radiation du déficit des subventions à l'exportation de la poudre de lait accordées par la Commission canadienne du lait (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	..	159 718	..
Sous-total	70 391	185 835	137 993	197 795	281 132	468 467	504 555	403 173	621 156	418 151

Tableau 1-2 (suite)

	1965-66	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79
Paiements directs en vertu de programmes sociaux :										
- Canada West Foundation (IRC)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	75
- Contributions aux expositions (Agr.)	919	1 342	1 359	1 378	1 405	1 411	1 470	1 596	1 651	2 021
- Contributions aux musées agricoles (Agr.)	6	21	24	24	24	24	30	31	31	31
- Federated Women's Institute of Canada (Agr.)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
- Aide aux Cercles 4-H (Agr.)	160	191	193	198	208	196	208	212	216	221
+ Rajustements sur le développement des petites fermes (Agr.)	..	..	..	638	6 102	8 653	7 318	6 548	2 628	..
- Services de main-d'œuvre agricole (EIC)	..	..	..	..	..	1 489	3 462	3 438	3 879	3 811
- Agriculture-Jeunesse (EIC)	..	..	..	..	..	50	..	..	..	..
- Programme d'emplois et d'activités d'été pour étudiants (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	..	682	908
Sous-total	1 095	1 564	1 586	2 248	7 749	11 833	12 498	11 835	9 097	7 077
Assurance-récolte :										
- Contributions aux provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte (Agr.)	631	2 898	3 158	4 144	15 182	31 140	48 276	56 457	72 812	74 965
- Contributions à la province de Québec (Agr.)	..	920	877	1 070	1 473	96	..	..	..	..
Sous-total	631	3 818	4 035	5 214	16 655	31 236	48 276	56 457	72 812	74 965
Aide au financement des producteurs :										
+ Perte nette de la Société du crédit agricole (Agr.)	1 105	8 603	8 885	8 446	6 808	4 716	3 514	2 400	1 700	-1 700
- Subventions aux provinces selon les modalités prescrites par le ministre de l'Agriculture (Agr.)	9 751	..	..	12 250	2 021	795	1 404	2 599	354	772
- Indemnisation pour dommages causés par les pesticides (Agr.)	180	..	..	..	..	13	1	..	..	..
- Loi sur l'amélioration du fromage et des fromageries (Agr.)	207	..	..	..	..	..	..	..	..	..
- Paiements provisoires pour les céréales des Prairies (I&C)	..	63	21	10	8	42	..	..	..	..
- Paiements anticipés pour les céréales des Prairies (I&C)	669	11 614	3 513	1 036	1 645	3 058	1 011	2 550	3 478	5 193
- Déficit des comptes de livraison en commun (I&C)	..	18 295	11 210	3 870	..	..	..	..	..	..
- Radiation des comptes des avances faites à la province de la Saskatchewan afin de consentir aux agriculteurs des prêts destinés à l'achat de grains de semence (Fin.)	..	..	..	..	..	74	..	..	..	..
Sous-total	11 912	38 575	23 629	25 612	10 482	8 698	5 930	7 549	5 532	4 265
Aide à l'entreposage et au transport :										
+ Office canadien des provendes (Agr.)	..	20 773	20 563	21 381	22 737	21 921	20 709	12 730	11 773	14 155
- Transport du bétail, aller et retour, à la Foire royale d'hiver (Agr.)	38	46	63	61	40	28	65	114	64	99
+ Exploitation des silos à céréales du gouvernement canadien (Agr.)	1 684	2 478	3 132	3 671	4 050	6 357	8 126	7 968	9 435	606
- Contributions aux frais de transport de fourrages (Agr.)	278	..	..	580	820	944	..	..	..	402
- Contributions aux groupes de producteurs au titre des frais de construction d'entrepôts (Agr.)	50	..	..	..	367	1 218	1 292	893	1 645	1 808
- Paiements relatifs à la mise en réserve temporaire du blé (I&C)	36 807	23 650	85 281	21 919	5 833	..	..	..	..	..
- Versements à la Commission canadienne du blé pour l'achat de wagons-trémies destinés à faciliter le transport des exportations céréalières canadiennes (I&C)	..	..	..	46 091	..	..	40 639	167 341	2 343	838

Tableau 1-2 (suite)

	1965-66	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79
- Contributions au Canadien National et au Canadien Pacifique concernant la location de wagons (I&C)	..	..	..	1 300	..	3 430	..	..	..	..
- Contributions à la Commission canadienne du blé pour couvrir les frais fixes engagés relativement aux stocks de céréales fourragères (I&C)	..	..	..	..	..	1 849	3 215	2 743	2 994	2 200
- Contributions aux sociétés ferroviaires en vertu de l'article 258 de la Loi sur les chemins de fer (TC)	..	..	33 282	22 884[1]	25 248[1]	85 505[1]	108 685[1]	104 419	67 022	98 854
- Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes (TC)	..	13 999	13 111	13 000	14 088	15 060	16 020	17 103	15 986	15 379
- Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique (TC)	..	2 822	6 937	11 422	15 972	21 748	23 692	27 070	29 907	41 283
- Aide à l'industrie de transformation du colza pour le transport des produits du colza (I&C)	..	..	..	..	..	..	..	500	2 500	3 839
- Fonds de rajustement de l'aide au transport des céréales fourragères (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	..	4 996	11 749
- Canadian Co-operative Implements Ltd. (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	..	8 000	..
- Aide relative aux silos terminus des UCO (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	500	8 000	..
- Remise en état de wagons (I&C)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2 911
- Remise en état d'embranchements ferroviaires dans les Prairies (TC)	..	..	..	..	..	..	..	..	30 000	70 000
Sous-total	38 857	63 768	162 369	142 309	89 155	158 000	222 443	341 348	194 665	264 123
Programmes de recherche :										
+ Épizooties (Agr.)	14 995	7 725	9 483	10 902	12 750	17 247	23 554	27 580	27 747	24 770
+ Pathologie vétérinaire (Agr.)		3 628	4 027	4 435	5 409	6 417	10 275	9 045	9 916	11 967
+ Recherches (Agr.)	32 593	47 753	50 726	54 310	62 959	74 335	95 633	95 744	104 380	113 872
- Amélioration du bétail (Agr.)	10	22	21	16	33	33	50	91	121	113
- Fonds pour l'implantation de nouvelles cultures (Agr.)	..	..	..	..	..	100	521	759	913	737
- Programme de recherche de la Commission canadienne du lait (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	..	577	817
Sous-total	47 598	59 128	64 257	69 663	81 151	98 132	130 033	133 219	143 654	152 276
Services de vulgarisation et d'information :										
+ Économie et Système canadien de gestion agricole (CANFARM) (Agr.)	979	3 940	6 706	7 080	7 819	8 850	9 833	10 499	13 118	6 481
+ Information (Agr.)	685	1 472	1 952	2 299	2 202	2 679	2 765	3 263	3 422	4 105
+ Documentation sur les silos à céréales et les céréales (Agr.)	..	708	905	1 029	1 117	1 303	1 407	1 604	1 722	1 850
- Registre national du bétail canadien (Agr.)	45	50	50	50	65	50	50	50	50	50
Sous-total	1 709	6 170	9 613	10 458	11 203	12 882	14 055	15 416	18 312	12 486
Services d'inspection et d'analyse :										
+ Lutte contre les maladies et autres fléaux de l'agriculture (Agr.)	..	1 731	1 892	2 182	2 324	2 645	2 813	3 163	3 807	..
+ Inspection des viandes (Agr.)	..	12 697	14 583	16 591	17 965	21 625	24 805	29 779	32 507	35 742
+ Inspection des céréales (Agr.)	5 260[2]	4 024	4 861	5 824	5 921	6 601	7 886	8 190	8 213	9 137
+ Analyse des céréales et recherches (Agr.)	..	928	1 090	1 336	1 682	1 997	2 058	2 224	2 743	2 747
+ Pesage des céréales (Agr.)	..	2 147	2 581	2 702	2 541	2 724	3 539	3 635	3 727	5 065
Sous-total	5 260	21 527	25 007	28 635	30 433	35 592	41 101	46 991	50 997	52 691
Aide technique et alimentaire :										
- Programme alimentaire mondial (AE)	..	..	..	..	..	..	..	..	10 000	10 000
- Aide alimentaire aux pays en développement (AE)	34 539	100 141	75 529	94 272	66 274	106 991	222 537	237 511	221 519	175 916
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (AE)	979	1 226	1 538	1 528	2 142	2 141	3 324	3 373	4 331	4 630

Tableau 1-2 (fin)

	1965-66	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79
- Banque alimentaire du Mennonite Central Committee (AE)	..	..	..	..	..	..	..	..	500	1 000
Sous-total	35 518	101 367	78 067	95 800	68 416	109 122	225 861	240 884	236 350	191 546
Développement des marchés :										
+ Commercialisation et développement des marchés (Agr.)	2 360	7 579	8 725	10 065	11 441	13 482	16 364[1]	18 378	20 659	21 605
- Aide à l'amélioration des procédés de fabrication des produits de la graine de colza (I&C)	..	200	200	300	300	300	300	325	325	350
- Crédit à l'exportation des céréales (I&C)	..	1 599	2 291	2 106	5 946	11 904	10 070	7 743	7 218	12 399
- Aide à la commercialisation des céréales et des graines oléagineuses (I&C)	..	..	..	726	318	412	390	635	979	840
- Contribution à l'Institut canadien international des céréales (I&C)	..	..	..	..	564	355	443	529	619	686
- Versements aux meuniers de l'Ouest en compensation des frais d'arrêt en transit (I&C)	..	..	..	..	139	133	200	725	850	983
+ Commercialisation (I&C)	..	..	..	1 117	1 418	1 569	3 343	5 799	3 780	2 747
- Développement du marché du lait par la Commission canadienne du lait (Agr.)	..	..	..	..	..	..	..	500	2 379	3 800
Sous-total	2 360	9 378	11 216	14 314	20 126	28 155	31 110	34 634	36 809	43 410
Relèvement social et développement économique rural :										
- ARDA (EER)	28 383[2]	18 088	..	..	..	..	..	..	..	..
- Aménagement rural (EER)	..	35 012	..	..	..	..	..	..	..	..
- Inventaire des terres du Canada (EER)	..	4 016	..	..	..	..	..	..	..	..
+ Relèvement social et développement économique rural (EER)	..	..	88 223	101 551	109 863	123 861	117 342	99 696	74 390	66 089
+ Inventaire des terres (EC)	..	..	..	4 445	..	..	..	..	..	..
Sous-total	28 383	57 116	88 223	105 996	109 863	123 861	117 342	99 696	74 390	66 089
Administration et dépenses diverses[3] :										
+ Administration (Agr.)	15 476	16 612	17 181	20 518	29 836	38 500	41 461	50 196	52 601	81 231
+ Dépenses diverses (Agr.)	68	7	6	8	25	39	33	88	125	163
+ Commission canadienne du lait (Agr.)	..	453	535	656	752	895	1 062	1 348	1 686	1 980
Sous-total	15 544	17 072	17 722	21 182	30 613	39 434	42 556	51 632	54 392	83 374
Total	259 258	565 318	623 717	718 253	785 377	1 171 826	1 346 419	1 442 834	1 518 166	1 370 453

- Subventions, contributions ou paiements de transfert seulement.
+ Inclut les dépenses de fonctionnement et en capital et les subventions.
.. Sans objet ou non disponible.
1 Chiffres révisés.
2 L'année financière s'étend du 1er avril au 31 mars.
3 Dépenses d'administration du ministère de l'Agriculture seulement, y compris les contributions aux comptes de pension de retraite, les dépenses de fonctionnement et en capital, moins les recettes imputées au crédit. Les dépenses diverses comprennent les cotisations de membre et les contributions aux organismes internationaux et nationaux.

SOURCE G. L. Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, tableau 6-1, p. 57.

réels, le taux annuel d'augmentation de 1970-1971 à 1978-1979 était de 3,2 % (tableau 1-3). Au cours de la première moitié de la décennie, le taux annuel d'augmentation réelle était de près de 10 %, mais il y a eu un renversement de tendance au milieu de la décennie et, entre 1975-1976 et 1978-1979, on enregistrait un taux annuel de décroissance de 6,5 %.

Bien que l'on ne dispose pas de chiffres comparables pour la présente étude, on sait que les dépenses des provinces au titre des programmes agricoles et alimentaires se sont aussi accrues au cours des années 70. De plus, il convient de souligner que les chiffres du tableau 1-2 n'indiquent que les dépenses directes du gouvernement fédéral au titre de politiques et de programmes liés à l'alimentation. Ils ne tiennent pas compte des transferts indirects de plus en plus importants versés aux agriculteurs, transferts qui sont affectés par les activités de réglementation du marché qui font l'objet du présent rapport, ni des

Tableau 1-3

Dépenses fédérales directes nettes au titre de certains programmes alimentaires, 1970-1971 à 1978-1979

	Dépenses directes totales (en millions de dollars de 1971)[1]	Taux de croissance annuel composé (en pourcentage)	
1970-1971	583 404		
1971-1972	623 717		
1972-1973	684 050	9,5	
1973-1974	685 320		
1974-1975	887 075		3,2
1975-1976	920 314		
1976-1977	900 645	-6,5	
1977-1978	885 744		
1978-1979	751 716		

1 Chiffres dégonflés en fonction de l'indice implicite des prix, dépense nationale brute (base 100 en 1971-1972).

SOURCE Tableau 1-2.

bénéfices très considérables dont jouissent les agriculteurs grâce à un traitement fiscal préférentiel.

Les programmes et les dépenses présentés au tableau 1-2 traduisent bien la diversité et l'étendue de l'intervention gouvernementale dans le secteur alimentaire. Il est évident que toutes les dépenses « agricoles » n'ont pas été conçues uniquement à l'intention des agriculteurs. Les programmes de classification des produits, d'inspection sanitaire et autres programmes semblables fournissent aussi des avantages aux consommateurs et aux acheteurs sous forme de prix plus faibles et d'un approvisionnement alimentaire mieux assuré et plus sûr. Il n'en demeure pas moins que les paiements directs du gouvernement fédéral et des provinces au titre de programmes relatifs à des denrées et de subventions pour la commercialisation ou les intrants représentaient en moyenne 24 % du revenu global net réalisé par les agriculteurs canadiens au cours de la période de 1970 à 1978[8].

De plus, ces paiements directs effectués par le biais de programmes relatifs à des denrées et de programmes d'entreposage et/ou d'aide au transport représentaient la moitié des dépenses directes du gouvernement fédéral affectées aux principaux programmes agricoles pour l'année financière 1978-1979 (tableau 1-4). Les programmes d'aide technique et alimentaire à l'intention des pays en voie de développement et les programmes de recherche nationaux représentaient à eux deux un quart des dépenses directes nettes. Tous les autres programmes et politiques représentaient moins d'un quart des dépenses directes nettes au cours de cette année financière.

Tableau 1-4

Dépenses fédérales directes nettes au titre des principaux programmes agricoles pour l'année financière 1978-1979, selon le niveau des dépenses

	En millions de dollars	En pourcentage du total
Programmes :		
Paiements directs en vertu des programmes de denrées	418,2	30,5
Aide à l'entreposage et au transport	264,1	19,3
Aide technique et alimentaire	191,5	14,0
Recherche	152,3	11,1
Administration et dépenses diverses	83,4	6,1
Assurance-récolte	75,0	5,5
Relèvement social et développement économique rural	66,1	4,8
Services d'inspection et d'analyse	52,7	3,8
Développement des marchés	43,4	3,2
Services de vulgarisation et d'information	12,5	0,9
Paiements directs en vertu de programmes sociaux	7,0	0,5
Aide au financement des producteurs	4,3	0,3
Total	1 370,5	100

SOURCE Tableau 1-2.

Bref, le secteur alimentaire canadien est étroitement lié à tous les aspects de la politique et de l'économie nationale. Les offices de commercialisation s'intéressent aux premières étapes de la mise en marché de plus de la moitié de l'ensemble de la production agricole. L'engagement du gouvernement en vue d'aider les agriculteurs à traverser une période de changements structurels et d'incertitudes sur les marchés et à fournir aux Canadiens un approvisionnement alimentaire certain et sûr se manifeste par les dépenses directes nettes du gouvernement fédéral au titre du système alimentaire (principalement dans le domaine agricole) largement supérieures à 1 milliard de dollars par année. Les dépenses des provinces et les transferts indirects importants et sans cesse croissants augmentent encore davantage le total. Un des principaux objectifs de la présente étude consiste à évaluer l'efficacité et les conséquences de certains aspects de cette intervention économique et de cette réglementation dans l'agriculture canadienne. Dans le prochain chapitre, nous compléterons cette analyse par la description de la politique agricole et alimentaire du Canada.

2 La politique agro-alimentaire au Canada

L'intervention du gouvernement dans l'agriculture canadienne a une longue histoire. Avant la Confédération, le développement agricole avait pour but de fournir un approvisionnement alimentaire indigène et sûr. Au Dix-neuvième siècle, le développement agricole était étroitement lié aux politiques relatives à l'immigration, à la colonisation et aux transports, et les exportations de céréales étaient considérées comme une source importante de commerce et de prospérité nationale. À partir de cette période, on a aussi introduit des politiques publiques visant l'exploitation des ressources, la promotion de l'efficacité de la production et de la mise en marché, l'amélioration de la qualité et de la classification des produits agricoles, ainsi que le contrôle et la prévention des maladies affectant les animaux et les plantes. Ces programmes ont continué de constituer l'essentiel de la politique agricole au cours de la première partie du présent siècle et sont demeurés des éléments majeurs des activités des ministères de l'Agriculture jusqu'à aujourd'hui.

Ce n'est qu'à partir de la crise et de la sécheresse des années 20 et 30 que le soutien du revenu agricole est devenu un thème de la politique agricole. Les effets de la crise au Canada ont été tellement graves qu'il était difficile de favoriser l'agriculture par le biais de dépenses directes visant à soutenir les prix et les revenus et à promouvoir des programmes de stabilisation. Le développement agricole a plutôt été favorisé en facilitant aux agriculteurs la mise en marché collective de leurs produits par le biais de coopératives volontaires et d'offices de commercialisation ayant des pouvoirs de coercition, ainsi que par les divers programmes d'aide et de redressement créés en faveur de l'agriculture des Prairies.

La période de la Deuxième Guerre mondiale a été caractérisée par de vastes contrôles frappant les prix et la production et par des subventions pour les intrants et le revenu direct; par la suite, on a recommencé à promouvoir l'efficacité de la production et de la mise en marché, le respect des normes de qualité et des règles sanitaires, le développement des marchés, les facilités de crédit, ainsi que l'aide destinée à permettre aux agriculteurs d'améliorer leur position sur le marché par le biais de programmes d'« auto-assistance » créés par leurs propres organismes de commercialisation. Les programmes de soutien et les programmes de stabilisation du revenu et des prix étaient modestes, comme il convient pour un pays qui considérait son agriculture fondée sur une bonne infrastructure de fermes et sur une technologie de pointe. Ces programmes étaient orientés vers les marchés d'exportations concurrentielles.

Au cours des années 50 et 60, l'instabilité exceptionnelle des marchés et la persistance d'une capacité excédentaire dans l'agriculture canadienne ont amené les gouvernements à s'engager davantage en faveur d'un soutien des prix et des revenus agricoles et à intervenir davantage dans la gestion des marchés agricoles. À partir de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles de 1958, et de plus en plus au cours des années 70 par suite de la flambée des prix et de la turbulence accrue des marchés, les deux dernières décennies ont conduit à un accroissement de l'intervention gouvernementale et de la réglementation des activités agricoles, la tendance étant davantage aux programmes de transfert de revenus et de stabilisation. La croissance du nombre d'offices de commercialisation aux niveaux provincial et national et l'élargissement de leurs pouvoirs de contrôle, ainsi que l'adoption de techniques permettant d'établir les prix, l'élargissement des programmes publics de stabilisation et l'accroissement des contrôles imposés sur les importations de produits agricoles et alimentaires aux frontières canadiennes en sont des manifestations.

La tendance à un accroissement de l'intervention gouvernementale dans l'agriculture n'a pas été sans susciter d'opposition. Le groupe de travail fédéral sur l'agriculture[1], constitué au cours d'une période de grands problèmes dans le domaine agricole, insistait, dès 1969, pour l'établissement d'une politique agricole active dont l'objectif à long terme serait la création d'une industrie agricole et alimentaire autosuffisante et orientée vers le marché, industrie économiquement viable face aux prix internationaux

concurrentiels. De l'avis général, le rôle du gouvernement consistait à veiller au maintien d'un environnement économique et social qui soit sain, à promouvoir l'efficacité et le développement de la production et de la mise en marché, à faciliter et à améliorer l'adaptation culturelle et à fournir les services socialement utiles que les petites exploitations agricoles ne sont pas en mesure de s'offrir elles-mêmes. On a alors adopté des programmes de stabilisation, mais non de transferts des revenus. On a explicitement rejeté l'idée de considérer l'agriculture et l'alimentation comme des biens collectifs, ainsi que celle voulant que ce secteur soit ouvertement et continuellement « géré ».

Avant les années 70, les administrateurs de la politique publique à l'égard de l'agriculture semblaient principalement préoccupés par le bien-être des agriculteurs et des collectivités rurales. On formulait des politiques dans le cadre du « triangle de fer » des organisations d'exploitants agricoles, ainsi que des ministères de l'Agriculture du gouvernement fédéral et des provinces. Les ministres de l'Agriculture étaient considérés comme des partisans ou des défenseurs des intérêts des agriculteurs (à titre de ministres *pour* l'agriculture). On s'intéressait peu aux questions agricoles et alimentaires indépendantes de l'« establishment » agricole.

L'évolution des années 70 a suivi deux tendances. Premièrement, la flambée des prix alimentaires et de l'inflation en 1972-1973 a fait naître chez les consommateurs des inquiétudes au sujet de la performance du secteur alimentaire et de l'influence des politiques publiques sur les prix des aliments. Ces inquiétudes, conjuguées à celles qui se sont manifestées de plus en plus fortement au cours de la décennie au sujet de la qualité et de la sécurité des aliments, de la nutrition et de la santé, de la dégradation de l'environnement, de la conservation des ressources, de la faim dans le monde et de l'insécurité concernant l'approvisionnement alimentaire ont conduit la population à exiger qu'il y ait « une politique alimentaire globale à l'échelle du pays » dont la politique agricole serait un des principaux éléments[2]. En second lieu, l'agriculture et l'alimentation se sont trouvées parmi les points mis en question dans la réévaluation du rôle du gouvernement dans l'économie canadienne qui fut entreprise au cours de cette décennie et, plus particulièrement, de l'efficacité des effets à long terme de l'accroissement des dépenses publiques et de l'augmentation des activités de réglementation du gouvernement. Au cours du débat sur la politique alimentaire nationale, un public plus vaste s'est rendu compte que les dépenses au titre de l'agriculture et de la réglementation économique de la production alimentaire et de la commercialisation étaient déjà considérables et qu'elles croissaient sans cesse. C'est pourquoi, au cours de la dernière décennie, les politiques publiques relatives à l'alimentation et à l'agriculture étaient soumises à une analyse très poussée. Les gouvernements devaient expliquer leurs objectifs politiques touchant le secteur alimentaire, rendre compte et justifier leurs dépenses et leurs interventions relatives à la réglementation aux yeux de la population.

Il convient de souligner qu'après une décennie de débat public sur la « politique alimentaire », il ne semble pas que le gouvernement fédéral ou les provinces manifestent le désir (ou aient l'intention) de réduire leurs interventions dans ce secteur. Au contraire, les déclarations publiques de certains ministres de l'Agriculture semblent indiquer qu'ils entendent accroître la réglementation dans certains sous-secteurs (par exemple, le bœuf, le porc et les pommes de terre) et étendre la portée de la politique appliquée dans d'autres secteurs (à savoir la stabilisation, l'utilisation et la propriété des terres et le développement du marché). Parmi les intervenants dans le secteur alimentaire, seuls le secteur de la transformation, les distributeurs, les détaillants et les consommateurs demandent une diminution sélective de l'intervention gouvernementale afin de laisser plus de place aux forces du marché. Les déclarations des organisations agricoles et des associations impliquées dans le domaine des denrées agricoles manifestent clairement la volonté de préserver les interventions publiques dans leur industrie et exigent de bénéficier d'avantages supplémentaires au titre des programmes actuels et des programmes futurs. En d'autres termes, ils demandent une plus forte intervention gouvernementale et une réglementation économique plus poussée, et non le contraire.

Facteurs influençant sur la politique agro-alimentaire

Les politiques agricoles et alimentaires sont le fruit d'une interaction complexe entre les valeurs et les croyances de la société, des facteurs environnementaux, les buts et objectifs et les caractéristiques des instruments politiques. Chacun de ces éléments est assorti de dimensions économiques, sociales et politiques. Les objectifs et buts en matière agricole comprennent d'une part un élément d'une série hiérarchisée de buts et de moyens liés à des objectifs nationaux plus vastes, et d'autre part des objectifs fonctionnels de programmes précis au niveau opérationnel (appendice A).

Les valeurs de la société qui influent tant sur le processus de la formulation des politiques et sur le contenu de la politique agricole comprennent, entre autres, une préférence pour les changements graduels et effectués dans l'ordre, l'idée que la défense

d'intérêts par des corps intermédiaires constitue l'essence de toute démocratie participative, le respect pour des politiques résultant d'un arbitrage entre l'intervention des corps intermédiaires organisés et celle de l'électorat, ainsi qu'une croyance fortement ancrée dans la justice distributive, traduite en terme de besoins sociaux et de contribution économique.

Parmi les croyances relatives à la réalité du monde agricole et qui agissent sur ces politiques, mentionnons l'idée voulant que les agriculteurs constituent une minorité assiégée à laquelle s'opposent les forces hostiles de la nature, les fournisseurs, les fabricants et les manutentionnaires inefficaces et voraces, ainsi que les producteurs d'autres pays bénéficiant de subventions, et que leurs efforts sont récompensés par des revenus très faibles et instables. Mentionnons enfin d'autres notions idéologiques encore largement véhiculées par la population et les responsables politiques, notamment celles fondées sur les croyances physiocratiques voulant que l'agriculture soit une activité ayant une valeur supérieure à sa contribution au produit économique, tel qu'il est évalué aux prix du marché, que les agriculteurs soient une race particulièrement vertueuse et qu'en conséquence il convienne de préserver les fermes familiales comme unité sociale et économique de base dans l'agriculture et la société rurale.

Certaines caractéristiques de l'environnement contemporain auquel sont appliquées les politiques publiques influent aussi sur la « forme » finale des politiques agricoles et alimentaires. Trois de ces caractéristiques nous apparaissent particulièrement importantes.

Premièrement, la situation générale de l'économie se répercute sur la politique agricole de plusieurs façons :

- Les préoccupations relatives à l'inflation ont mis en relief l'importance des politiques publiques pour stabiliser les marchés alimentaires.
- La faiblesse de la balance des paiements et du dollar a renforcé l'intérêt pour l'expansion des exportations de produits agricoles et la substitution d'une production indigène aux importations d'aliments.
- Les restrictions imposées à la croissance des dépenses gouvernementales ont placé les ministères de l'Agriculture en concurrence avec d'autres ministères pour les fonds publics, ont intensifié la concurrence entre les programmes alimentaires et agricoles existants et les initiatives en vertu de nouveaux programmes, ont rendu les gens plus conscients de l'arbitrage entre les revenus des agriculteurs, les dépenses des consommateurs et le fardeau imposé aux contribuables et, en général, ont disposé les gens à accueillir favorablement l'utilisation de la réglementation économique et des transferts indirects plutôt que des instruments politiques nécessitant des dépenses directes.
- Étant donné l'importance de plus en plus grande qu'ont prise les questions liées à l'alimentation dans la gestion macroéconomique des années 70, ainsi que dans la politique économique étrangère et divers domaines de la politique sociale, les ministères de l'Agriculture ont dû partager leur compétence et leur responsabilité relatives à la politique publique à l'égard de l'alimentation et de l'agriculture avec d'autres ministères du gouvernement. Par ailleurs, la reconnaissance plus large de la nécessité d'une « politique alimentaire » a accru la concurrence entre les ministères, rendu plus importantes la consultation interministérielle et la coordination des politiques et déplacé la prise de décision au niveau du cabinet.

Deuxièmement, les tensions endémiques relatives à l'utilité nationale, la répartition des pouvoirs en matière d'agriculture et d'alimentation et la tendance qu'ont les gouvernements provinciaux forts à adopter des programmes au niveau régional et à exercer un rôle plus important dans l'élaboration de la politique nationale constituent une autre série de facteurs environnementaux qui ont influé sur la politique nationale agricole et alimentaire. Le gouvernement fédéral se préoccupe de plus en plus de ce que la politique agricole nationale réponde aux caractéristiques, aux possibilités et aux problèmes propres à l'agriculture dans les diverses régions du Canada, mais il tente de le faire de façon à favoriser simultanément les relations politiques harmonieuses entre le fédéral et les provinces, à préserver l'unité nationale, à protéger le marché national des produits agricoles et alimentaires, et à éviter de nier l'existence d'avantages comparatifs au niveau des régions en contestant les politiques et programmes agricoles des provinces. Cette tâche particulièrement difficile semble avoir entraîné un accroissement de l'intervention gouvernementale, une protection accrue à l'égard des agriculteurs, ainsi que l'utilisation d'instruments de réglementation ayant plus de caractéristiques indésirables que ne l'auraient voulu les autorités fédérales.

Troisièmement, l'environnement politique partisan est évidemment d'une importance décisive. Les politiques agricoles sont largement déterminées par la concurrence entre les principaux partis politiques. Les divers partis cherchent à se gagner l'allégeance politique des agriculteurs en tant qu'électeurs en leur offrant des politiques au niveau régional en offrant des séries de programmes adaptés à la production des diverses régions agricoles. Ce n'est pas un

hasard si la politique agricole est dominée par deux politiques, l'une, à l'égard des céréales de l'Ouest, et l'autre, à l'égard des produits laitiers de l'Est.

Les objectifs nationaux

Quels sont les objectifs nationaux du secteur alimentaire au Canada ? L'un des résultats les plus positifs du débat des années 70 sur la politique alimentaire et les exigences croissantes pour une certaine « imputabilité » est que le gouvernement fédéral a été obligé de définir les objectifs de ses politiques à l'égard du secteur alimentaire et agricole et d'expliquer comment des programmes précis de réglementation et de dépenses devaient contribuer à atteindre ces objectifs.

Les liens hiérarchiques et matriciels entre les objectifs nationaux généraux, les objectifs propres à des secteurs donnés, les objectifs accessoires et les divers programmes (les moyens permettant d'atteindre les objectifs visés) ont été définis par Agriculture Canada dans sa publication intitulée *Orientation of Canadian Agriculture: A Task Force Report*[3]. Les tableaux sont présentés à l'appendice A. Ils indiquent que les objectifs nationaux du Canada sont appuyés par les objectifs agricoles qui répondent à trois orientations : premièrement, des objectifs « orientés vers le consommateur », à savoir des prix alimentaires stables et raisonnables, un approvisionnement alimentaire adéquat et fiable, ainsi que des aliments nutritifs de haute qualité; des objectifs « orientés vers les producteurs », à savoir un taux de rendement juste, des revenus stables pour les producteurs et une diminution des disparités économiques dans le domaine de l'agriculture; enfin, des objectifs d'ordre général, à savoir l'amélioration de la qualité de la vie à la campagne, un équilibre entre la population rurale et urbaine, la conservation de la base de ressources et le respect de nos responsabilités internationales dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture.

Ces objectifs sont poursuivis par le biais d'objectifs secondaires dans les domaines de la production et de la mise en marché, de la qualité et de la sécurité de l'alimentation et, enfin, du développement rural et de la sécurité du revenu. Ils sont atteints par le biais de programmes opérationnels et d'instruments politiques qui englobent des dépenses, des règlements et des ententes gouvernementales.

Lors de la Conférence des premiers ministres en février 1978, le gouvernement a énoncé le principal objectif de sa politique agricole :

> L'objectif global de la stratégie de développement agricole consiste à aider le secteur agricole à réaliser ses pleines possibilités de marché et à assurer les agriculteurs d'un niveau de vie comparable à celui dont bénéficient les autres Canadiens [...][4].

Des objectifs plus précis ont été établis, notamment :

- accroître l'efficacité de la production agricole canadienne afin d'améliorer le niveau général des revenus agricoles et de diminuer les prix des aliments;
- protéger les agriculteurs contre l'instabilité de leurs revenus par suite de l'instabilité du marché et des risques naturels qui peuvent se présenter;
- améliorer la distribution du revenu entre les familles agricoles en aidant les agriculteurs à faible revenu à accroître leurs revenus par le biais d'un accroissement de la productivité des ressources dont ils disposent et d'un élargissement de leur base de ressources;
- augmenter l'efficacité du système de commercialisation des produits agricoles et veiller à assurer l'équité entre les divers intervenants dans ce système;
- maximiser la valeur ajoutée dans l'agriculture en veillant à ce que les ressources soient affectées aux productions les plus rentables sur le marché;
- fournir une certaine protection à l'égard de la concurrence étrangère dans les cas où c'est nécessaire, afin d'assurer la survie de certains secteurs présentant de bonnes perspectives à long terme;
- conserver et améliorer la base de ressources agricoles physiques;
- améliorer l'accès des produits agricoles canadiens aux marchés étrangers;
- relever les différences entre les besoins et les possibilités des diverses régions et effectuer les ajustements interprovinciaux de la meilleure façon possible.

Il nous apparaît que ces deux déclarations[5] sur les moyens et les fins d'une stratégie industrielle portant sur des secteurs précis ne se retrouvent dans aucune autre des composantes de l'économie canadienne et nous sommes reconnaissants à Agriculture Canada d'avoir ainsi exposé clairement ces objectifs. Certaines contraintes nous empêchent toutefois d'accepter l'impression que ces déclarations cherchent à transmettre, notamment le fait que toute la gamme des interventions gouvernementales cumulatives dans le secteur alimentaire puisse contribuer à l'atteinte de l'objectif national de façon constructive, sans que cela soit trop coûteux ou dangereux sur le plan social. Il convient de faire immédiatement cinq réserves :

- Malgré l'affirmation d'une stratégie industrielle sectorielle, les objectifs, les programmes et les

avantages sont largement en faveur de la composante agricole du secteur alimentaire.

- Les conflits entre les objectifs, et les relations négatives entre les objectifs avoués et les résultats des programmes sont soit négligés, soit sous-évalués. (Nous reviendrons sur ce point dans d'autres sections de la présente étude, car ce n'est que lorsqu'on analyse les caractéristiques de certains programmes donnés et les politiques relatives à des produits précis que les conséquences négatives, les arbitrages discutables et les questions liées à l'efficacité des instruments politiques sur le plan des coûts se révèlent véritablement.)

- Aucune pondération explicite n'est attachée aux nombreux objectifs identifiés et les pondérations implicites ne sont pas faciles à déceler. De plus, on ne précise pas les niveaux visés relativement à l'atteinte des objectifs.

- On n'a pas cherché à évaluer la relation coûts-avantages liée aux objectifs avoués, ni les politiques et programmes nécessaires pour y arriver.

- Par ailleurs, nous notons l'absence de certains objectifs, notamment l'accroissement de la liberté d'entreprise, le maintien de l'intégrité d'un marché commun canadien des produits agricoles et la réalisation progressive de l'autosuffisance dans les domaines agricole et alimentaire.

L'établissement de la politique alimentaire

Au cours de la dernière décennie, une bonne part du mécontentement à l'égard des politiques agro-alimentaires canadiennes a été dirigée contre les imperfections liées à l'établissement de ces politiques. Le processus est complexe, car il comporte de nombreux joueurs et chaque groupe de pression a une incidence différentielle sur le résultat final. Jusqu'à maintenant, peu de personnes se sont intéressées à étudier systématiquement la politique publique du Canada, plus particulièrement la façon dont les programmes agricole et alimentaire ont été conçus et l'incidence du processus politique sur le contenu des programmes et, par conséquent, sur leur performance.

En vue de combler, du moins en partie, cette lacune apparente, un rapport d'accompagnement à cette étude décrit les principales institutions et groupes de pressions qui interviennent dans le processus d'établissement de la politique alimentaire et évalue leur impact relatif sur la forme des politiques finales[6]. Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

- Les agriculteurs canadiens sont bien représentés dans le processus d'établissement de la politique alimentaire (on pouvait s'y attendre car il est juste qu'ils prennent part directement et fermement aux décisions les affectant).

- Les intrants fournis par les agriculteurs dans le processus politique sont souvent de nature statutaire et automatique, parce que la loi en vertu de laquelle fonctionne un programme donné exige que les agriculteurs prennent, à un titre quelconque, une participation active.

- Les agriculteurs ont un plus grand accès aux responsables des politiques et exercent une influence plus forte sur l'issue finale des politiques alimentaires que tout autre groupe de pression intéressé à l'établissement de ces politiques.

- D'autres groupes (fournisseurs d'intrants agricoles, groupes des transformateurs, des distributeurs et des détaillants et consommateurs) ont réussi, au cours des dernières années, à accroître leur participation à l'établissement des politiques alimentaires, mais leur influence est faible comparativement à celle des agriculteurs. Cette faiblesse est d'autant plus marquée si l'on considère le coût des programmes agricoles qu'ils doivent supporter ou l'incidence que les programmes agricoles ont eu sur leur bien-être.

- Les ministères de l'Agriculture sont les groupes les plus influents dans l'élaboration d'une politique alimentaire. Les autres ministères ont une incidence beaucoup plus faible sur l'établissement de ces mêmes politiques.

- Le groupe d'agriculteurs le plus influent et qui a le mieux réussi dans ces entreprises est la Fédération canadienne de l'agriculture. (Paradoxalement, bien que la Fédération ait réussi à intégrer les représentants des agriculteurs dans le processus de consultations relatif à l'établissement de politiques et de règlements – souvent en excluant d'autres intérêts légitimes – elle a aussi invité les groupes d'intérêt autres que les agriculteurs à se faire entendre pour participer plus activement au processus d'établissement des politiques alimentaires, ce qu'ils ont réussi dans une certaine mesure.)

Dans le public en général, on se plaint généralement du fait que l'établissement des politiques relatives à l'alimentation et à l'agriculture n'a pas respecté les critères d'un bon système de prise de décisions publiques[7]. Parmi les accusations formulées à ce chapitre, mentionnons les suivantes :

- Les objectifs des politiques et des programmes ne sont pas toujours explicites et/ou sont exprimés de façon tellement imprécise qu'il est impossible de les analyser préalablement, de surveiller et d'évaluer leur rendement. Les arbitrages entre des objectifs

opposés ont généralement été atténués et ont rarement fait l'objet d'un débat public.

- Les politiques passées ont généralement été excessivement axées sur le bien-être des agriculteurs et certains programmes agricoles allaient à l'encontre des objectifs plus larges de la politique nationale et nuisaient aux intérêts particuliers d'autres groupes de la société.

- De façon plus générale, l'accent excessif mis sur les fermes elles-mêmes et sur les denrées a nui à l'élaboration d'une approche plus globale du secteur alimentaire, ainsi qu'à l'établissement d'une série de politiques et de programmes qui auraient permis de maximiser la contribution de ce secteur à l'économie et à la société canadienne.

- L'établissement des politiques agricoles n'a pas respecté le critère voulant que tous ceux qui sont touchés par les décisions publiques voient leurs intérêts pris en compte et que toutes ces personnes puissent participer activement à un échange de vues et de renseignements à partir des premières étapes de l'élaboration des politiques et des programmes. De façon générale, les analyses gouvernementales relatives à la nature et à la dimension des problèmes, ainsi que les caractéristiques de diverses options politiques, n'ont pas été mises à la disposition de toutes les personnes intéressées par ces politiques.

- Le contenu informatif de l'établissement des politiques a été trop faible; on a formulé et introduit des politiques sans avoir suffisamment analysé préalablement leurs incidences sur le plan de la répartition et de la distribution et sans avoir obtenu d'évaluations quantitatives à ce sujet.

- Les politiques et les programmes n'intègrent pas suffisamment d'éléments de nature prévisionnelle. Par conséquent, la politique publique à l'égard du secteur de l'agriculture et de l'alimentation a trop souvent été de nature réactionnaire et a rarement été guidée par un fil conducteur cohérent.

- Il n'y a pas suffisamment de coordination entre les divers ministères et les différents niveaux de gouvernement responsables de questions interdépendantes relevant du domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Ce manque de coordination et même une certaine rivalité ouverte peuvent conduire à l'établissement de politiques et de programmes incohérents et même opposés qui nuisent au rendement des politiques publiques et, enfin, à l'ensemble du secteur alimentaire.

Il est sans doute facile de faire de telles accusations, mais il n'en demeure pas moins qu'elles comportent une certaine part de vérité. Il est cependant difficile, sinon impossible de connaître et d'évaluer les conséquences précises de tout cela. Notre recherche ne nous a pas permis de mieux comprendre ce « processus » d'établissement des politiques dans le contexte de politiques précises à l'égard de certaines denrées.

Les responsables et les administrateurs de ces politiques pourront se défendre de ces accusations. Les auteurs du présent document peuvent aussi présenter deux observations qui atténuent la force de ces accusations.

Premièrement, bien qu'il ne faille pas s'en réjouir trop rapidement, rien n'indique que le processus d'établissement de politiques sociales et économiques dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture comporte plus de lacunes que dans d'autres secteurs importants de la vie de notre pays.

Deuxièmement, les auteurs considèrent qu'au cours des années 70, il y a eu des améliorations considérables dans le processus d'établissement des politiques touchant l'alimentation et l'agriculture. Tant le gouvernement fédéral que les provinces ont accepté que la politique agricole s'inscrive dans le cadre d'une politique alimentaire plus vaste, cette dernière constituant un aspect sectoriel d'une stratégie industrielle nationale qui, à son tour, est inscrite dans la politique macroéconomique du pays (qu'elle vient d'ailleurs appuyer) et dans la politique économique étrangère. Les ministères de l'Agriculture ont élargi leur horizon de façon à reconnaître l'existence des consommateurs, des fabricants et des distributeurs d'aliments, des fournisseurs de produits nécessaires à la ferme et des services qui contribuent à la production alimentaire et au système de commercialisation. Le processus d'établissement des politiques semble être beaucoup plus ouvert dans la mesure où l'on a réellement tenté, dans le secteur alimentaire, d'y intégrer les intervenants autres que les agriculteurs. On a aussi déployé beaucoup d'efforts pour renforcer la consultation fédérale-provinciale et pour rapprocher leurs divers programmes et mécanismes afin d'améliorer la coordination interministérielle. De plus, les ministères de l'Agriculture disposent maintenant de plus de spécialistes capables d'analyser ces politiques. Enfin, le contenu informatif du processus de prise de décisions est plus élevé qu'auparavant et l'on cherche davantage à évaluer les politiques et programmes existants. Tout cela augure bien pour l'avenir.

Évaluation générale

Dans une situation où l'on poursuit des objectifs multiples et sans cesse plus nombreux par le biais de tout un éventail de programmes, dont les nombreuses conséquences se chevauchent et dont les objectifs ne sont ni consensuels ni pondérés, il est extrêmement difficile, sinon présomptueux, de tenter

de porter des jugements catégoriques et globaux au sujet des politiques publiques relatives au secteur agricole et alimentaire. Les processus politiques démocratiques ont abouti à tout un éventail d'interventions gouvernementales dans le secteur alimentaire. Certaines de ces interventions avaient pour but de renforcer les forces présentes sur le marché, d'autres de les atténuer ou de les éliminer. Des objectifs et des programmes orientés vers le développement coexistaient avec d'autres objectifs de nature clairement protectionniste. De plus, l'établissement des politiques est fondé à la fois sur des considérations d'efficacité et d'équité. La tâche de l'analyste politique serait plus facile si les objectifs et les programmes accessoires étaient peu nombreux, explicites, précis, synergétiques, ainsi qu'unidirectionnels et stables au fil des ans, mais la réalité est tout autre.

De plus, les auteurs sont bien conscients qu'en considérant l'efficacité économique et le développement comme les principaux objectifs et les bases de référence de toute action sociale, et en préférant les mécanismes du marché comme instrument principal pour modeler les affaires de la société, ils pourraient être accusés d'« impérialisme économique » ou être considérés comme les défenseurs d'une idéologie donnée et, par conséquent, être soupçonnés de politiques même si cela n'est pas toujours intentionnel. Nous reconnaissons que la société est plus qu'une entreprise, que les considérations sociales et politiques ne sont pas moins importantes que celles de nature principalement économique et que le marché ne constitue qu'un seul instrument de contrôle social. Mais nous pensons aussi que ces mécanismes du marché, en ce qui concerne l'établissement des prix et l'affectation des ressources, fonctionnent bien s'ils sont utilisés convenablement. En voulant modifier les résultats des forces du marché sur le plan de la distribution, les responsables des politiques n'ont pas utilisé du mieux possible les aspects positifs du marché. Bien que cela soit irréaliste, ils ont souvent tenté d'y substituer des schèmes de réglementation complexes et inefficaces, alors qu'une combinaison de mécanismes relevant à la fois du marché et d'autres forces aurait pu mieux fonctionner. En ayant recours aux mécanismes du marché pour appuyer les processus de réglementation, on ne reviendrait pas à un système de marché entièrement libre pour tous les produits. Il ne faut toutefois pas rejeter tous les mécanismes du marché du cadre de la réglementation.

Malgré tout cela, et avant de présenter l'analyse détaillée des politiques et des programmes sectoriels, il convient de souligner quatre aspects de la politique agricole et alimentaire du Canada à l'heure actuelle pour terminer cette brève introduction.

Deux aspects positifs

Premièrement, malgré ces ambiguités nombreuses et persistantes, les auteurs considèrent que l'avènement d'une « politique alimentaire » considérée comme un ensemble visant à fournir un secteur alimentaire intégré et interdépendant est l'un des faits les plus encourageant qui se soit produit au cours des dernières années. Parmi les caractéristiques qu'il convient de relever, dans cette perception élargie des objectifs de la politique publique, mentionnons : une approche qui nous amène à considérer le secteur de l'alimentation comme partie intégrante de la politique économique nationale; un meilleur équilibre entre les intérêts des agriculteurs et ceux d'autres intervenants dans le système alimentaire; un mandat élargi pour les ministères de l'Agriculture; une plus grande influence des autres ministères du gouvernement ayant des responsabilités relatives au secteur alimentaire et une meilleure coordination entre ces ministères; un nouvel accent sur le développement et la productivité comme thèmes de la politique alimentaire; un processus d'établissement des politiques plus ouvert et mieux informé; enfin, une plus grande nécessité pour les planificateurs et les administrateurs de répondre aux demandes d'imputabilité relativement à leurs objectifs politiques, ainsi qu'aux programmes établis et proposés.

Deuxièmement, en ce qui concerne la politique agricole en tant que telle, où réside l'essentiel des questions litigieuses, un certain nombre d'objectifs publics existent depuis longtemps et devraient être universellement soutenus. Parmi ces objectifs, mentionnons les efforts continus visant à promouvoir l'efficacité biophysique, à créer des unités agricoles viables et concurrentielles, exploitées par des familles, à partager avec les agriculteurs les risques naturels, ainsi qu'à développer les marchés, à accroître leur efficacité en matière de fonctionnement et de prix et à corriger les disparités qui les caractérisent au chapitre du pouvoir de négociation. De plus, tenant compte de considérations relatives à l'efficacité de l'utilisation des ressources à long terme et à l'équité, les programmes agricoles ont toujours été orientés vers la « stabilité », la « commercialisation ordonnée » ou les tentatives visant à éviter que les marchés ne tombent dans le marasme. Ces thèmes ont pratiquement toujours fait partie de la politique agricole du Canada et ils continuent d'expliquer la prépondérance des programmes et des efforts déployés par les ministères de l'Agriculture; selon nous, ils sont plus importants dans la politique agricole canadienne que dans les politiques agricoles de la plupart des autres pays industrialisés.

Même dans le domaine controversé des paiements de transfert à l'intention des agriculteurs, plusieurs caractéristiques des programmes de transfert de revenus du Canada méritent un certain respect, surtout lorsqu'on les compare à des programmes semblables dans d'autres pays. Voici quelques-unes de ces caractéristiques. Soulignons d'abord le taux élevé de protection réelle et les transferts importants versés aux producteurs de quelques produits particuliers (notamment le lait et la volaille et les produits de la volaille). On utilise beaucoup la technique des paiements compensatoires et autres subventions directes qui sont très acceptables du point de vue social. Les subventions ne sont pas versées pour un volume de production illimitée, mais sont plutôt rattachées à des dispositions précises de contrôle. Il existe un plafond aux paiements qui peuvent être versés aux producteurs; dans le cas de certains programmes de soutien et de stabilisation des prix et du revenu, les producteurs partagent une certaine responsabilité par le biais de leur contribution. Quant aux politiques relatives au commerce des denrées agricoles, la plupart des observateurs s'entendraient pour affirmer, exceptions faites du lait et des produits de la volaille, que le Canada a préservé un accès relativement libre à ses marchés pour les fournisseurs de produits concurrentiels à faible coût, a renoncé à l'utilisation abusive de pratiques d'exportations nuisibles au commerce et a agi de façon constructive à l'intérieur des organismes internationaux qui cherchent à améliorer le fonctionnement des marchés mondiaux des produits alimentaires et agricoles.

Deux aspects négatifs

Outre les faiblesses importantes et nombreuses de certains programmes que nous étudierons plus loin dans la présente étude, il convient de souligner à ce stade deux inquiétantes caractéristiques plus générales de la politique agricole et alimentaire du Canada.

Premièrement, bien que nous reconnaissons qu'il est impossible de connaître la situation qui prévaudrait en l'absence des programmes passés et actuels, nous croyons que, sous bien des aspects, la politique agricole n'a pas eu que des conséquences très positives. Quoi qu'il en soit, l'intervention gouvernementale a permis d'accroître les revenus des agriculteurs tout en fournissant aux consommateurs canadiens un approvisionnement alimentaire sécuritaire, nutritif et sûr; de plus, les Canadiens dépensent une proportion moins élevée de leurs revenus au titre de l'alimentation que ce n'est le cas dans tous les autres pays à l'exception des États-Unis. Par contre, en ce qui concerne plusieurs autres objectifs des politiques, les résultats sont soit décourageants, soit ambigus. La productivité de la main-d'œuvre agricole s'est accrue considérablement, mais la productivité du capital semble avoir diminué et la productivité de l'ensemble des ressources consommées par l'agriculture n'a progressé qu'à un taux faible[8]. Pire encore, on soupçonne que cette faible productivité soit une conséquence des programmes agricoles qui auraient favorisé l'inefficacité actuelle, tout en créant de nouvelles sources d'inefficacité pour l'avenir. De même, bien que les objectifs avoués de la politique soient de préserver le plus grand nombre possible de fermes familiales viables et de diminuer les disparités de revenu dans le domaine agricole, les programmes ont eu des effets contraires, en ce sens qu'ils ont favorisé la croissance des plus grandes exploitations agricoles et élargi la distribution du revenu au sein de l'agriculture. Il ne semble pas y avoir eu de progrès importants sur le plan de l'industrialisation, si l'on considère la valeur ajoutée aux produits agricoles bruts destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation, ni de substitution des importations étroitement liée à des gains sur le plan de la compétitivité. D'autres indicateurs de la performance économique – le ralentissement des exportations, la persistance des cycles, la persistance de l'inflation des prix des produits alimentaires, les obstacles de plus en plus importants à la spécialisation interrégionale – nous conduisent à penser que malgré l'intervention gouvernementale, le secteur alimentaire canadien manque de dynamisme restant largement en deçà de son potentiel de contribution à la croissance de l'économie canadienne.

La seconde cause d'inquiétude est le déplacement vers une intervention gouvernementale plus poussée dans l'industrie. Voici les lignes directrices adoptées par le cabinet fédéral, en 1970, au chapitre de l'agriculture :

> En ce qui concerne l'agriculture, l'objectif du Canada est l'établissement d'une industrie stable, économiquement viable et autosuffisante, fondée sur les prix internationaux et la liberté des échanges. Il faut cependant adopter des mesures favorisant la transition afin d'aider les personnes touchées par les changements à s'adapter, tout en veillant à ce que l'objectif soit atteint au cours de la présente génération[9].

Ces lignes directrices n'ont pas vraiment été saisies, bien au contraire. Plutôt que de diminuer, les subventions et la réglementation de l'agriculture ont pris une place de plus en plus importante. L'industrie n'est pas devenue plus autosuffisante, au contraire, sa dépendance vis-à-vis l'intervention gouvernementale semble s'être accrue. À l'heure actuelle, on s'intéresse peu aux mesures favorisant la transition; les programmes semblent plutôt caractérisés par une certaine permanence, même une inviolabilité, et les ministères de l'Agriculture semblent vouloir intervenir davantage dans le secteur agricole. De nombreux sous-secteurs importants du domaine agricole

(notamment le lait et la volaille) traduisent des caractéristiques généralement associées à la réglementation des services d'utilité publique, et certains soutiennent que d'autres secteurs où les forces du marché ont toujours joué un rôle prédominant (à savoir le porc, le bœuf et les pommes de terre) devraient faire l'objet du même genre d'intervention.

Quant à savoir s'il existe un lien entre ces deux aspects de l'agriculture canadienne – une performance économique ambiguë et la croissance de l'intervention gouvernementale – nous ne pouvons le déterminer qu'en étudiant en détail les objectifs et les résultats des politiques publiques relatives à des sous-secteurs donnés. C'est là l'objet de la deuxième partie de ce rapport. Pour le moment, cependant, nous évaluerons les revenus agricoles au Canada, puisqu'ils constituent une force déterminante de l'intervention gouvernementale dans le système alimentaire.

3 Le revenu agricole

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les politiques gouvernementales à l'égard du secteur agro-alimentaire visent nombre d'objectifs divers. Il est toutefois indéniable que l'intervention économique exercée dans ce secteur cherche à atteindre un objectif principal, celui d'influer sur le revenu agricole. Le Canada, comme d'autres pays développés[1], a axé sa politique du revenu agricole vers trois buts fondamentaux, soit :

- garantir qu'en moyenne et à long terme, le taux de rendement des ressources consacrées à la production agricole primaire soit égal à celui des ressources de même ordre utilisées dans d'autres secteurs d'occupation, à savoir la question de parité;
- assurer un niveau de vie convenable aux agriculteurs et à leurs familles, à savoir la question du revenu convenable;
- réduire les variations enregistrées d'une année à l'autre dans le taux de rendement des ressources fournies par les agriculteurs, à savoir la question de l'instabilité.

Les problèmes

La parité

De nombreuses forces sous-tendent les préoccupations intersectorielles sur le plan des taux de rendement.

D'abord, les agriculteurs *prétendent* qu'en l'absence d'une intervention gouvernementale, et malgré l'existence d'une telle intervention, les forces du marché engendrent de faibles taux de rendement des ressources en main-d'œuvre et en capital qu'ils utilisent pour la production agricole. Il convient de noter que l'assertion des agriculteurs selon laquelle ils sont sous-rémunérés pour leur apport économique rallie l'opinion publique.

Deuxièmement, les perspectives vraisemblables et cohérentes qui se dégagent des théories sous-tendant le fonctionnement économique des marchés des produits et des facteurs, *annoncent* un fléchissement chronique des taux de rendement des ressources servant à la production agricole primaire, ce qui, conceptuellement, tendrait à confirmer les revendications des agriculteurs et les impressions du public. L'explication démontrant pourquoi le rendement des ressources agricoles est inférieur à celui des ressources dans d'autres secteurs repose sur certaines caractéristiques économiques. Les faibles élasticités-revenus de la demande des produts agricoles bruts ont tendance à limiter la croissance de la production agricole brute à un niveau inférieur à celui de l'ensemble de l'économie, favorisant ainsi une baisse des revenus des agriculteurs par rapport aux revenus dans les autres secteurs. Les faibles élasticités-prix de la demande exercent une pression à la baisse sur les prix des produits, les revenus des ventes brutes et les taux de rendement des facteurs de production lorsque (et cela semble être le cas) l'offre s'accroît à un rythme plus rapide que celui de la demande qui résulte d'une augmentation de la population et des revenus disponibles. Et, lorsqu'elles sont intégrées au processus agricole, les ressources sont spécialisées en termes d'utilisation et de lieu contribuant à la production tant que leur valeur marginale est supérieure à leur valeur de récupération, qui peut être inférieure à leur coût d'option initial.

Troisièmement, certains croient que les prix du marché n'expriment pas la pleine valeur sociale de la production agricole primaire dans la mesure où ils sous-évaluent les avantages de facteurs tels que la croissance économique globale découlant de la libération de la main-d'œuvre du secteur de la production alimentaire primaire, l'attrait de la campagne, l'enrichissement du tissu social résultant des modes de vie et des valeurs en milieu rural et de l'existence d'une source alimentaire sûre. Les tenants de cette opinion prétendent que ces avantages plus vastes risquent d'être perdus si les taux de rendement des ressources agricoles, déterminés par les forces du marché, ne bénéficient pas d'une aide accrue.

Dans la mesure où ces facteurs sont importants, les programmes de transfert des revenus s'appliquant à l'agriculture peuvent être justifiés en invoquant une juste distribution, des rajustements aux forces qui

s'exercent sur le marché et le désir de réduire le rythme de changement nécessaire sur le plan du nombre des exploitations agricoles et de la taille de la population active.

Un niveau de revenu convenable

Le niveau du revenu des exploitants agricoles est déterminé à la fois par le taux de rendement unitaire des ressources affectées à la production agricole et par le volume des ressources requises par chaque agriculteur. S'il est vrai que les taux de rendement déterminés par les forces du marché affichent une tendance à la baisse chronique, cette constatation, à laquelle s'ajoute le fait indéniable que de nombreux exploitants agricoles disposent de ressources limitées (main-d'œuvre, capital, terres) sur le plan quantitatif et qualitatif, permettrait de penser que le groupe des agriculteurs englobe un nombre disproportionné de Canadiens touchant des revenus insuffisants. Les programmes de transfert de revenus aux agriculteurs visent en partie à alléger ce problème. L'objectif est souvent énoncé de façon elliptique de la manière suivante : « assurer des niveaux adéquats de revenu aux exploitants de petites fermes familiales ». Toutefois, les buts ne sont pas clairs à savoir soit de hausser le niveau de revenu des familles d'exploitants agricoles à un niveau minimum acceptable de revenu ou d'augmenter la moyenne de revenu disponible de ces familles et les écarts par rapport à cette moyenne au niveau de celle des autres Canadiens, ou les deux.

L'instabilité

Les fluctuations des prix des produits à la ferme et des coûts des facteurs de production engendrent des variations substantielles des revenus agricoles bruts et nets et des taux de rendement des ressources utilisées dans l'ensemble du secteur agricole et par les exploitations agricoles particulières. Même si les paiements des produits agricoles bruts ne représentent qu'environ 40 % des dépenses des consommateurs en produits alimentaires, ces dépenses au titre de l'alimentation et en différents produits subissent également des variations considérables. Ainsi, les politiques gouvernementales visent principalement à accroître la stabilité dans le secteur de l'alimentation et, notamment, à assurer la stabilité au niveau des exploitations agricoles. Le chapitre 5 examine les éléments fondamentaux d'une réglementation économique destinée à accroître la stabilité.

La réalité

Sur le plan conceptuel, les questions de la pauvreté des agriculteurs (revenu convenable) et de la sous-rémunération (parité) sont distinctes, mais connexes. La figure 3-1 montre la nature de ces questions et les

Figure 3-1
Rectangle du seuil de bien-être/rendement des ressources

Bien-être	Rendement des ressources			
	Supérieur au niveau de parité		Inférieur au niveau de parité	
	Temps plein	Temps partiel	Temps plein	Temps partiel
Supérieur au seuil	1	2	3	4
Inférieur au seuil	5	6	7	8

rapports entre elles. Les moitiés supérieure et inférieure de la figure établissent la distinction entre les exploitants agricoles à temps plein et à temps partiel touchant un revenu supérieur ou inférieur au seuil social de bien-être; les moitiés gauche et droite différencient les agriculteurs qui obtiennent des rendements égaux (ou supérieurs) à ce qu'ils tireraient de ressources similaires dans d'autres domaines d'occupation et ceux qui obtiennent des rendements inférieurs.

Compte tenu du fait qu'un des principaux objectifs de la politique agricole est de remédier au problème des revenus et des rendements insuffisants, l'envergure des problèmes de parité et de niveau convenable devrait en principe pouvoir être déterminée uniquement en insérant les proportions de la population agricole dans chacune des cases de la figure 3-1. La triste réalité est que personne ne connaît le nombre d'exploitations agricoles et de familles canadiennes qui s'inscrivent dans les cases 1 et 2 et qui, par conséquent, ont des problèmes de rendement des ressources inférieur au seuil, ou de revenu insuffisant, ni le nombre dans les cases 3 à 8 qui ont des problèmes liés à l'efficacité ou au bien-être, ou aux deux. Pour tenter d'éclaircir ces trois questions relatives aux revenus et aux rendements, les auteurs ont puisé une quantité considérable de données dans un rapport de recherche, préparé par George L. Brinkman, en vue de l'étude globale[2].

Les assertions concernant les faibles revenus en agriculture sont souvent fondées sur la moyenne de revenu net d'exploitation par ferme de recensement ou par agriculteur déclarant, soit un peu plus de 3 000 dollars par ferme, en 1977. Toutefois, cette moyenne masque le fait qu'il existe différents genres d'exploitations agricoles ayant différentes caractéristiques de revenu. De même cette moyenne occulte la réalité de la multiplicité des sources de revenu des agriculteurs.

Pour des raisons de simplicité, les exploitants agricoles sont classés dans trois catégories, soit les agriculteurs commerciaux, les agriculteurs à ressources limitées et les exploitants de fermes d'agrément. Le tableau 3-1 indique la taille relative de chacun de ces groupes dans l'industrie agricole. Les agriculteurs commerciaux interviennent pour seulement 28 % des exploitants agricoles, mais pour près de 80 % des ventes agricoles brutes. Les agriculteurs commerciaux tirent la plus grande partie de leur revenu de leur exploitation. À l'autre extrémité de la gamme, près d'un tiers de tous les exploitants agricoles sont responsables, dans l'ensemble, pour moins de 2 % des ventes brutes. Le groupe intermédiaire, le plus important en termes de chiffres absolus et de proportion de tous les exploitants, n'intervient que pour 19 % des ventes brutes. La principale caractéristique des exploitations agricoles de ce groupe est qu'elles n'ont pas les ressources matérielles et humaines pour produire autant que les agriculteurs commerciaux. Toutefois, au moins la moitié de ces agriculteurs ont des emplois hors ferme. C'est dans le reste de ce groupe (ceux qui n'ont pas d'emploi hors ferme), soit un peu moins de la moitié, que surgissent les problèmes de pauvreté rurale et de faibles taux de rendement des ressources.

Tableau 3-1

Répartition des contribuables agriculteurs, selon le genre et la taille de l'exploitation, Canada, 1976

	Nombre de contribuables agriculteurs	Pourcentage de tous les agriculteurs	Pourcentage de ventes brutes de produits agricoles
Genre d'exploitation, selon les ventes brutes déclarées en 1976 (en dollars) :			
Utilisées surtout à des fins de loisir (moins de 5 000)	126 957	31,2	1,8
À ressources limitées (5 000 - 29 999)	164 875	40,6	18,9
Commerciales (30 000 et plus)	114 731	28,2	79,3
Total	406 563	100,0	100,0

SOURCE Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, tableau 2-2, p. 7.

Manifestement, le caractère très hétérogène des exploitations agricoles nous met en garde contre des affirmations catégoriques sur la question des revenus des exploitants.

S'il est nécessaire de définir les diverses catégories d'exploitants agricoles pour analyser le revenu agricole, il est également essentiel de tenir compte de toutes les composantes de ce revenu.

Les trois principales sources de revenu des exploitants agricoles sont :

- le revenu net d'exploitation qui correspond essentiellement aux recettes en espèces moins les dépenses en espèces et l'amortissement rajusté en fonction des modifications sur le plan des stocks;
- le revenu en nature correspond à la valeur locative des maisons des agriculteurs demeurant sur

leur propriété plus la valeur des aliments produits et consommés à la ferme;

- la plus-value du capital[3].

En outre, lorsqu'il s'agit de juger du bien-être social des familles d'agriculteurs et de comparer les taux de rendement des ressources agricoles à ceux des ressources dans d'autres secteurs, il faut tenir compte de deux autres facteurs :

- le revenu non agricole qui, chose intéressante, constitue la plus importante source de revenu des personnes classées dans le groupe des agriculteurs;

- le revenu net après impôts qui englobe la valeur monétaire de nombreux avantages fiscaux spéciaux accordés aux agriculteurs[4].

Le tableau 3-2 fournit des données révélatrices sur les quatre premières sources de revenu des agriculteurs canadiens, selon les niveaux de ventes, en 1976.

Un revenu convenable

Les données montrent que le revenu moyen des familles agricoles canadiennes est suffisant pour leur assurer un niveau de vie convenable, lorsqu'on tient compte de toutes les composantes. Les agriculteurs commerciaux plus importants ont, en moyenne, de très bons revenus et ont accumulé des richesses substantielles de la plus-value des terrains et des bâtiments au cours des dernières années. Les agriculteurs à ressources limitées et les exploitants de fermes d'agrément sont caractérisés par des revenus de famille globaux plus faibles. En moyenne, ces revenus sont suffisants surtout dans le cas des agriculteurs ayant des emplois hors ferme.

Le tableau 3-3 fournit une comparaison du revenu net moyen de « toutes les familles » et des « familles dont un membre déclare un certain revenu agricole net », pour la période de 1965 à 1976. Les revenus indiqués n'ont pas été rajustés pour tenir compte du revenu en nature, du loyer imputé de la maison, du

Tableau 3-2

Revenu total moyen de toutes origines par contribuable agriculteur[1] et par exploitation, selon l'origine et la taille de l'exploitation (vente brutes), la plus-value du capital étant en valeur annuelle nominale, Canada, 1976

En dollars

	Revenu net moyen par contribuable		Revenu en nature estimé[2] (non déclaré) par contribuable		Moyenne par contribuable		Moyenne par exploitation	
	Revenu agricole	Revenu non agricole	Aliments produits et consommés sur la ferme	Loyer imputé de la maison de ferme	Plus-value nominale du capital investi en terres et en bâtiments	Revenu total de toutes origines	Nombre de contribuables	Revenu total de toutes origines
Ventes agricoles brutes (en dollars) :								
50 - 2 499	-1 167	13 505	317	2 030	5 983	20 668	1 24	25 628
2 500 - 9 999	30	9 522	317	1 568	8 291	19 728	1,19	23 476
10 000 - 24 999	3 190	5 625	317	1 753	12 790	22 964	1,15	26 409
25 000 - 49 999	7 589	3 764	317	1 937	16 534	30 141	1,28	38 580
50 000 et plus	13 148	3 988	317	2 121	26 439	46 013	1,63	75 001
Toutes les exploitations	3 839	7 603	317	1 845	13 134	26 738	1,26	33 690

1 Le contribuable agriculteur est celui qui soumet une déclaration d'impôt dans laquelle il déclare un gain ou une perte.

2 Les données sur le revenu en nature sont ajustées de façon à exclure les fermes constituées en société, les fermes d'institution et autres fermes spéciales. On a supposé que la valeur non déclarée des aliments produits et consommés sur la ferme était la même dans toutes les catégories d'exploitation et on l'a établie comme suit : valeur moyenne de 1976 par contribuable agriculteur (377 $), multipliée par un pourcentage (84 %) de la valeur non déclarée en 1974. Le loyer imputé de la maison de ferme a été établi à partir de sa valeur moyenne en 1976, par contribuable (1 845 $), ajustée à 110, 85, 95, 105 et 115 %, selon la tranche de ventes brutes, pour tenir compte des différences approximatives entre la valeur des maisons des exploitants, selon les tranches de ventes brutes allant de 50 - 2 499 $ à 50 000 $ et plus.

SOURCE Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, tableau 3-16, p. 27.

Tableau 3-3

Revenu net moyen de toutes origines des ménages agricoles comparé à celui de l'ensemble des contribuables, Canada, 1965-1976

En dollars

	Familles agricoles et agriculteurs hors famille				
	Revenu moyen de tous les ménages[1]	Dont un membre déclare un revenu agricole net[2]	Habitant une ferme de recensement[2]	Dont un membre déclare s'occuper principalement d'agriculture[2]	Dont un membre déclare un revenu agricole net comme principale source de revenu[2]
1965	5 779	4 302	4 209	4 301	4 134
1967	6 518	5 089	4 609	4 772	4 663
1969	7 686 (8 026)[3]	6 794	6 151 (5 785)[3]	5 878	6 199
1970	9 600[4]		6 610[4]		
1971	8 845	7 313	6 604[5]	6 533	6 398
1972	9 525	8 293	7 423	7 305	7 145
1973	10 694	11 481	9 700[5]	10 041	10 591
1974	12 437	14 577	13 120	12 537	13 092
1975	13 805	15 161	13 108	13 948	14 973
1976	16 095	18 018	15 862	16 767	16 160

1 Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, nº 13-207, publication annuelle.
2 Statistique Canada, données inédites tirées de l'Enquête sur les finances des consommateurs.
3 W. Darcovich, W. A. Hassen, W. F. Lu et B. B. Perkins, «Farm and Non-Farm Incomes in Canada : The 1969 Family Expenditure Survey», Direction de l'économie, Agriculture Canada, octobre 1973, tableaux 1A et 5, reprographié. Statistique Canada, *Dépenses des familles au Canada, Volume 1. Ensemble du Canada : régions urbaines et rurales*, nº 62-535, tableau 11. (D'après la Classification type des professions pour le groupe «fermiers et ouvriers agricoles», le nombre estimatif de familles et de personnes seules était de 266 868 au Canada et le revenu global moyen était de 5 659 $.)
4 Statistique Canada, Recensement du Canada, 1971, *Revenus des familles, des chefs de famille et des personnes hors famille*, nº 93-724, tableau 31. Familles seulement, excluant les personnes seules. L'Enquête sur les finances des consommateurs n'a pas été menée cette année-là.
5 W. Darcovich et M. Mouelhi, *Revenus d'exploitation et d'appoint des familles agricoles, 1973*, publication 7616, Direction de l'économie, Agriculture Canada, Ottawa, juin 1976, tableau 8.

traitement de faveur fiscal ni de l'avoir de chaque groupe. Néanmoins, depuis 1973, les revenus globaux des familles ayant un certain revenu agricole sont égaux ou supérieurs aux revenus moyens pour l'ensemble des familles canadiennes.

Certes, il existe au Canada des familles agricoles dont les revenus des différentes sources sont faibles. En 1977, 17 % des familles agricoles et 38 % des agriculteurs hors famille avaient des revenus insuffisants d'après Statistique Canada, comparativement à 11 et 37 % pour tous les Canadiens. Cependant, ces données ne tiennent pas compte de la différence entre les familles agricoles et les familles non agricoles sur le plan de l'avoir. Lorsque la valeur annuelle de l'avoir est calculée, les revenus réels moyens des familles agricoles et non agricoles du Canada sont presque identiques[5]. En outre, la pauvreté dans le secteur agricole a été réduite considérablement au cours des dernières années.

Certains peuvent déplorer le fait que la majorité des fermes de recensement sont trop petites à titre d'entreprises pour fournir des revenus suffisants, notamment ceux qui préféreraient voir un secteur agricole plus homogène et spécialisé regroupant des fermes exploitées à temps plein qui procurent suffisamment de revenus d'exploitation aux agriculteurs. Toutefois, telle n'est pas la structure du secteur agricole dans le monde moderne et son homogénéisation diminuerait de façon dramatique le nombre d'exploitants agricoles. La structure hétérogène actuelle du secteur agricole qui englobe des fermes commerciales et non commerciales exploitées à temps plein et à temps partiel, et où le revenu non agricole est une source de revenu très importante pour de nombreuses familles d'agriculteurs, semble permettre aux exploitants agricoles d'avoir un niveau de vie analogue à celui des Canadiens tirant leurs revenus d'autres occupations.

Parité des rendements

Il est remarquable de constater l'existence de peu de données sur les rendements des ressources utilisées en agriculture. Cependant, les données dont nous disposons à l'heure actuelle sur le taux de rendement des ressources humaines et matérielles utilisées en agriculture, sont toutes aussi encourageantes que celles sur l'insuffisance des revenus. Nous n'avons pas de renseignements sur les taux de rendement relatifs pour l'ensemble du Canada ni pour de longues périodes, mais les résultats de l'unique étude empirique qui semble avoir été effectuée, pour

194 fermes en Ontario de 1970 à 1974, révèlent que les agriculteurs commerciaux ont des taux de rendement comparables à ceux de ressources analogues utilisées dans le secteur non agricole (tableau 3-4). En fait, les fermes commerciales qui ont enregistré des ventes annuelles supérieures à 50 000 dollars, en 1974, chiffre d'affaires plutôt modeste même à l'époque, avaient des taux de rendement supérieurs au niveau correspondant à la parité. Dans l'échantillon, les exploitations agricoles de taille moyenne (ventes entre 25 000 et 50 000 dollars) avaient un rendement inférieur. Les agriculteurs à ressources limitées et les exploitants de fermes d'agrément (ventes inférieures à 15 000 dollars) n'ont pas été étudiés. S'ils l'avaient été, leurs taux de rendement auraient peut-être été faibles sur le plan de la main-d'œuvre, de la gestion et de l'avoir. Toutefois, pour le secteur agricole cela ne signifie pas qu'ils sont sous-rémunérés. De nombreux exploitants de petites fermes sont de mauvais gestionnaires ou leurs motifs sont autres que le profit. Il convient de souligner que, depuis 1974, l'évolution sur le plan du revenu agricole, de la plus-value des terrains et des bâtiments et de la législation fiscale a favorisé les agriculteurs. Cela tend à confirmer la conclusion provisoire suivant laquelle les agriculteurs commerciaux du Canada obtiennent, pour les ressources qu'ils utilisent, des taux de rendement égaux au niveau de parité.

Tableau 3-4

Rapport entre le rendement de l'activité agricole et le rendement potentiel de l'activité non agricole, applicable aux fermes commerciales selon la taille, le genre et la région, Ontario, 1971-1974

	Norme activité autonome		Norme salarié-actionnaire	
	A	B	A	B
Toutes les fermes	0,96	0,83	0,93	0,70
Taille de la ferme selon les ventes brutes (en dollars)				
15 000 - 24 999	0,73	0,53	0,70	0,46
25 000 - 49 999	1,00	0,89	0,94	0,72
50 000 et plus	1,19	1,21	1,25	1,06
Genre de ferme				
Production laitière	0,98	0,81	0,92	0,67
Production bovine	0,88	0,72	0,90	0,66
Production porcine	1,03	0,88	1,01	0,77
Production végétale	1,00	0,97	0,98	0,80
Production mixte	0,86	0,66	0,80	0,50
Région				
Sud	1,02	0,93	1,00	0,79
Ouest	0,93	0,80	0,93	0,71
Centre	0,92	0,71	0,91	0,59
Est	0,85	0,73	0,79	0,60
Nord	0,81	0,57	0,64	0,41

A - Incluant la plus-value du capital.
B - Excluant la plus-value du capital.
SOURCE Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, tableau 4-4, p. 45.

Instabilité du revenu

Comme l'indique la figure 3-2, le revenu agricole global est beaucoup plus instable que le revenu du groupe le plus comparable aux agriculteurs, soit les exploitants autonomes d'entreprises non agricoles individuelles. Cette très grande instabilité au fil des années est encore plus prononcée dans le cas des groupes de denrées particulières, des agriculteurs de certaines régions et des exploitations agricoles individuelles. Elle est très évidente autant pour le revenu agricole que pour le revenu total (agricole et non agricole) des agriculteurs à temps plein et des exploitants agricoles qui ont d'autres emplois[6]. Les données relatives à l'instabilité des revenus agricoles sont claires et indéniables.

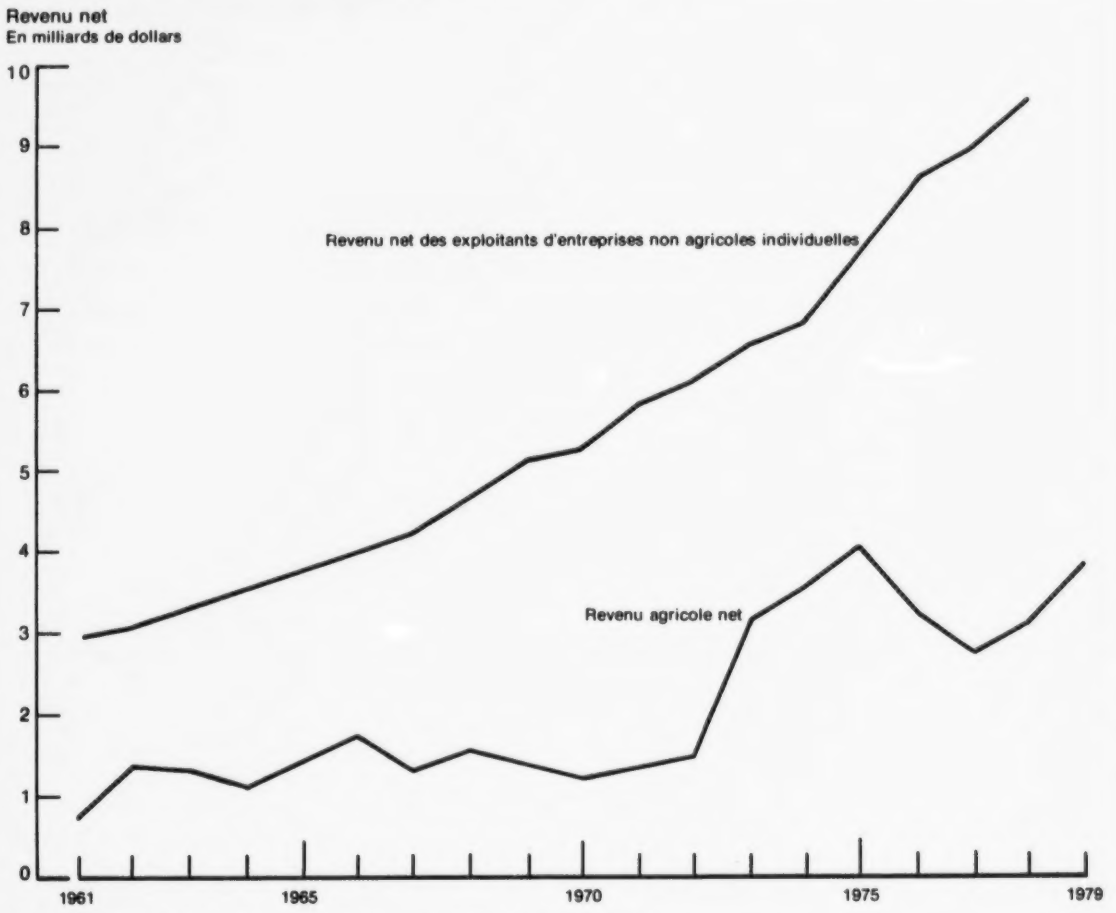
Autres indicateurs

Un autre indice du bien-être économique d'une industrie est sa faculté à attirer de nouveaux membres. S'il est évident que de nouveaux exploitants continuent d'entrer dans l'industrie au cours des années, il peut donc être supposé, de prime abord, que les taux de rendement possible dans cette industrie sont au moins équivalents à ceux qui peuvent être obtenus dans d'autres industries. L'avenir qui se dessine pour l'ensemble du secteur agricole semble également encourageant. Au cours de la dernière décennie, l'indice de rotation des agriculteurs a été d'environ 50 %. À l'encontre de la croyance très répandue dans le public, l'âge des exploitants agricoles diminue, de jeunes agriculteurs adoptant cette occupation. En outre, même s'il n'existe que des données très globales sur le niveau de scolarité des exploitants agricoles, il est heureux qu'en termes d'éducation structurée, le niveau de formation des exploitants agricoles augmente de plus en plus avec le temps.

Revenus agricoles et paiements de transfert

Les programmes de transfert de revenus ont une incidence importante sur les revenus agricoles. Comme l'indique le tableau 3-5, les paiements directs en vertu de programmes de denrées du gouvernement fédéral et des provinces, auxquels s'ajoutent les subventions fédérales au titre des facteurs de production et de la commercialisation, interviennent, en

Figure 3-2
Revenu net des exploitants d'entreprises non agricoles individuelles et revenu agricole net (excluant le loyer net de la maison de ferme), Canada, 1961-1979



SOURCE Graphique 5-2 dans Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, p. 52.

moyenne, pour 23,7 % du revenu agricole net global (excluant le loyer net de la maison de ferme), de 1970 à 1978. Ces transferts directs ont affiché une hausse progressive, passant de 301 millions de dollars en 1970 à 1 050 millions en 1977, suivie d'un fléchissement pour s'établir à 829 millions en 1978. À ces transferts directs très substantiels s'ajoutent d'autres transferts indirects en vertu des programmes de contrôle des marchés agricoles, des protections douanières et des avantages fiscaux dont bénéficient les agriculteurs. Manifestement, le bien-être économique des agriculteurs dépend dans une large mesure des programmes gouvernementaux de soutien du revenu.

Les conditions économiques favorables qui se dégagent pour le secteur agricole canadien, à savoir une équivalence relative sur le plan du bien-être social des familles agricoles et non agricoles et, au cours des années 70 du moins, la parité des taux de rendement de ressources comparables utilisées en exploitation agricole et dans d'autres occupations, ne mettent pas en doute le besoin d'une réglementation économique du secteur agricole. En agriculture, il n'y a parité économique et sociale qu'après que les gouvernements aient effectué des transferts substantiels aux agriculteurs. Toutefois, nous pourrions avancer que depuis 1973, le secteur agricole *dans l'ensemble* n'a pas de raison de demander un

Tableau 3-5

Revenu agricole global net, paiements gouvernementaux directs accordés en vertu des programmes touchant certaines denrées, subventions fédérales au titre des facteurs de production et de la commercialisation, et paiements et subventions en pourcentage du revenu agricole global net, Canada, 1965 et 1970-1978

En milliers de dollars

					Pourcentage du revenu agricole global net		
	Revenu agricole global net[1]	Paiements gouvernementaux directs en vertu des programmes de denrées[2]	Subventions fédérales[3]	Paiements gouvernementaux directs plus les subventions	Paiements gouvernementaux directs	Subventions	Paiements gouvernementaux directs plus les subventions
1965	1 484 854	70 391	53 760	124 151	4,7	3,6	8,4
1970	1 275 635	185 835	115 539	301 374	14,6	9,1	23,6
1971	1 425 960	137 993	201 249	339 242	9,7	14,1	23,8
1972	1 633 947	197 795	187 449	385 244	12,1	11,5	23,6
1973	3 219 940	283 220	136 418	419 638	8,8	4,2	13,0
1974	3 580 193	482 518	226 149	708 667	13,5	6,3	19,8
1975	4 135 894	554 349	307 759	862 108	13,4	7,4	20,8
1976	3 376 881	486 167	439 988	926 155	14,4	13,0	27,4
1977	2 899 211	740 637	309 819	1 050 456	25,5	10,7	36,2
1978	3 266 174	442 660	386 763	829 423	13,6	11,8	25,4

1 Exclut le loyer net de la maison de ferme, mais inclut le revenu en nature provenant des aliments produits et consommés sur la ferme.
2 Inclut les programmes provinciaux de stabilisation du revenu (à partir de 1973).
3 Assurance-récolte, financement des producteurs, aide à l'entreposage et au transport, et développement des marchés.
SOURCE Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, tableau 6-2, p. 61.

accroissement des transferts de revenus dont il bénéficie. Étant donné l'envergure actuelle des programmes en vigueur, nous pouvons conclure que la plupart des agriculteurs commerciaux ne sont ni pauvres ni sous-rémunérés; que ceux qui tirent de faibles revenus de l'exploitation agricole ne sont pas principalement des agriculteurs; qu'en raison des aptitudes inégales des personnes, il est vraisemblable que bon nombre des agriculteurs commerciaux ayant de faibles taux de rendement pour leurs ressources ne sont pas sous-rémunérés.

En outre, il y a de nombreuses raisons de se préoccuper des programmes de transfert en vigueur. Il y a lieu de se demander s'il serait préférable de trouver d'autres moyens de favoriser l'égalité sociale et économique dans le secteur agricole et de s'interroger sur la rentabilité, la mauvaise répartition et le caractère provisoire des avantages et sur les conséquences structurelles défavorables des programmes actuels de transfert axés sur les prix des produits. Nous nous pencherons sur ces questions dans les prochains chapitres.

4 Politiques de transfert de revenus

La réglementation économique de l'agriculture conduit à des transferts de revenus aux agriculteurs provenant d'autres membres de la société. Ce genre de transfert n'est pas propre à l'agriculture. On en trouve dans tous les secteurs de l'économie et ils font l'objet de controverse que lorsqu'il semble qu'ils sont excessifs ou injustes à l'égard d'un ou de plusieurs groupes de donneurs ou de bénéficiaires.

Dans cet avant-dernier chapitre précédant l'analyse des programmes propres à certaines denrées, nous exposons tout l'éventail des instruments de transfert de revenus utilisés au Canada. Nous montrons comment ces instruments permettent de redistribuer les revenus entre les membres du secteur alimentaire. Nous faisons ensuite quelques observations au sujet des caractéristiques générales des programmes de transfert des revenus fondés sur les denrées, nous évaluons les effets de ces politiques de transfert sur les groupes d'agriculteurs non viables, marginalement viables ou viables identifiés dans le chapitre précédent et nous recommandons l'étude d'une nouvelle option (ou d'une nouvelle approche) destinée à résoudre les problèmes des revenus de divers groupes du domaine agricole.

Comme nous l'avons souligné plus haut, en un peu moins de deux générations, l'agriculture au Canada est passée d'une occupation traditionnelle, à prédominance de main-d'œuvre, fonctionnant dans le cadre d'une société essentiellement agraire, à une sous-composante à prédominance de technologie et de capital, étroitement liée à un système industrialisé d'alimentation et de fibres. L'utilisation de la main-d'œuvre a diminué à un taux extrêmement rapide et les exploitations agricoles ont diminué en nombre, alors qu'elles devenaient plus grandes, plus spécialisées, plus dépendantes du capital et de divers intrants achetés et, surtout, plus intégrées aux industries de la préparation, du conditionnement et de la distribution des aliments, ainsi qu'aux marchés étrangers. Lorsque les économistes sont confrontés à ce genre de transformation industrielle, ils ont tendance à dire que si le gouvernement doit jouer un rôle, il devrait faciliter et améliorer le processus d'ajustement. Cependant, ni les responsables des politiques, ni les agriculteurs n'ont été intéressés à faciliter et à accélérer les ajustements dans l'agriculture, soulignant fort justement d'ailleurs que « la solution des économistes constitue le problème des agriculteurs[1] ». La politique agricole a donc été conçue pour atteindre d'autres objectifs, à savoir protéger l'agriculture et transférer des revenus à l'intention des agriculteurs afin de retarder et d'atténuer les difficultés d'un ajustement inévitable.

Instruments de transfert de revenus

Les autorités canadiennes utilisent toute une gamme d'instruments pour atteindre des objectifs politiques liés au niveau et à la stabilité du revenu agricole. Ces objectifs peuvent être classés en trois grandes catégories. Premièrement, certains programmes ont pour but de diminuer les coûts de production en améliorant l'efficacité sur les plans technique, opérationnel et organisationnel. En deuxième lieu, certains programmes ont pour but d'améliorer le rendement sur le marché en égalisant les pouvoirs de négociation, en améliorant l'efficacité de la mise en marché et en favorisant le développement des marchés. Enfin, en troisième lieu, certains programmes ont pour but de transférer des revenus à l'intention des agriculteurs. Il s'agit d'une catégorie recouvrant trois sous-catégories :

- subventions directes liées à la taxation et aux dépenses publiques qui ont pour but de hausser les prix des produits par le biais de subventions à taux uniforme, de paiements compensatoires, d'achats de soutien et de subventions à l'exportation, ainsi que des subventions destinées à diminuer les coûts d'intrants utilisés par les agriculteurs, notamment le capital et les services de transport;

- subventions indirectes fournies par le biais de la protection des produits nationaux à l'égard des importations concurrentes, par le biais de tarifs et d'autres taxes, de restrictions quantitatives et de toute une gamme d'autres barrières commerciales non tarifaires, ainsi que les transferts de revenus

effectués par le biais de l'établissement de monopoles de mise en marché;

- tout un éventail de programmes de transfert comprenant un traitement fiscal favorisant les agriculteurs par rapport à d'autres groupes et l'exclusion de produits substituts du marché.

Ces instruments sont rarement utilisés isolément. D'ordinaire, on utilise une série d'instruments afin d'atteindre les objectifs de la politique agricole sur les plans des prix et des revenus. C'est ce qu'illustre la figure 4-1 indiquant l'utilisation, par denrée, des principaux instruments de transfert mentionnés précédemment.

La figure 4-2 fait état des conséquences générales des instruments de transfert de revenus sur les intervenants dans le secteur alimentaire. Comme les producteurs primaires constituent la cible des programmes de transfert de revenus, il n'est peut-être pas nécessaire de préciser que chaque instrument fournit un transfert positif à l'intention de ce groupe. Les fournisseurs d'intrants bénéficient généralement du fait que les agriculteurs se trouvent dans une meilleure situation financière, alors que les contribuables, les consommateurs, les conditionneurs et les distributeurs de denrées alimentaires et les producteurs étrangers subissent généralement une incidence négative parce qu'ils ont supporté les frais des programmes de transfert de revenus.

Les raisons fondant les choix gouvernementaux pour un instrument politique donné, pour un sous-système ou un produit précis n'ont pas été étudiées de façon systématique, mais nous pouvons présumer que les critères présidant à ce choix sont des facteurs comme :

- des critères de coût-efficacité;

Figure 4-1

Principaux instruments de transfert du revenu employés dans l'agriculture canadienne, selon le groupe de denrées

	Produits laitiers	Œufs	Poulet de gril	Dinde	Agneau	Porc	Bœuf	Blé	Orge	Avoine	Lin	Colza	Fève soja	Maïs	Fourrage	Horticulture	Pommes de terre	Tabac
Subvention à taux uniforme	X																	
Soutien des prix[1]					X	X	X	X[2]	X[2]	X[2]			X	X		X	X	X[3]
Soutien des marges								X	X	X	X	X						
Achat de soutien	X															X	X	
Subvention à l'exportation	X																	
Aide alimentaire	X							X										
Tarif	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X
Surcharge																X	X	
Embargo ou quota d'importation	X	X	X	X			X	X	X	X								
Différenciation des prix	X	X																
Subvention au transport								X	X	X	X	X						
Subvention à l'entreposage	X															X	X	
Restriction de l'offre	X	X	X	X														X
Subvention au consommateur								X										

1 Dans la mesure où il y a une marge positive par rapport aux coûts enregistrés dans la période de base, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles garantit une proportion de valeur ajoutée déterminée par le marché, qui varie cependant selon les denrées et la période.
2 Le soutien des prix ne s'applique qu'au blé, à l'avoine et à l'orge, qui ne sont pas compris dans les régions désignées par la Loi sur la Commission canadienne du blé.
3 La garantie de prix est fournie par le Canadian Tobacco Manufacturers Council.

Figure 4-2

Incidence des instruments de transfert de revenus sur les intervenants dans le système alimentaire

	Fournisseurs d'intrants	Producteurs	Conditionneurs	Ventes de gros et de détail	Consommateurs	Contribuables	Importateurs	Exportateurs	Producteurs étrangers
Subvention à taux uniforme	+	+	+	+	+	−	−	+	−
Soutien des prix	+	+	+	+	+	−	−	+	−
Soutien des marges	+	+	+	+	+	−	−	+	−
Achat de soutien	+	+	−	−	+	−	−	−	−
Subvention à l'exportation	+	+	−	−	−	−	0	+	−
Aide alimentaire	+	+	−	−	−	−	0	+	−
Tarif	+	+	−	−	−	+	−	0	−
Surcharge	+	+	−	−	−	+	−	0	−
Embargo ou quota d'importation	+	+	−	−	−	0	−	0	−
Différenciation des prix	+	+	±	±	±	0	±	±	−
Subvention au transport	+	+	+	+	+	−	−	+	−
Subvention à l'entreposage	+	+	+	+	+	−	−	+	−
Restriction de l'offre	−	+	−	−	−	0	−	−	−
Subvention au consommateur	+	+	+	+	+	−	−	0	−

\+ Incidence positive.
− Incidence négative.
0 Aucune incidence directe.

- les caractéristiques de l'instrument sur le plan de l'affectation et de la distribution des ressources;
- les caractéristiques et paramètres du marché de la denrée en question;
- l'acceptabilité politique;
- la faisabilité administrative;
- la certitude d'obtenir les avantages souhaités à des coûts prévisibles;
- les antécédents historiques et l'élaboration des diverses composantes.

La question des déterminants du choix des instruments politiques est une question importante. En effet, bien que les analystes économiques aient tendance à souligner uniquement les deux premiers critères, les responsables des politiques et les administrateurs doivent tenir compte de tous ces facteurs. De plus, étant donné l'incidence différente de divers instruments sur les intervenants dans le secteur alimentaire (figure 4-2), sur l'ensemble du système et sur l'ensemble de l'économie, il n'est pas facile pour les économistes de faire des déclarations définitives et sans équivoque de ce qui constituerait un « bon » et un « mauvais » instrument. Les économistes peuvent certes évaluer les effets sur le plan de l'affectation et de la répartition des ressources, ainsi que l'efficacité-coût de diverses options permettant d'atteindre les objectifs visés, mais la plupart des analystes n'ont pas accordé beaucoup d'attention aux autres critères qui influent sur le choix des instruments politiques. Tout en tenant compte évidemment des contraintes auxquelles nous étions soumis sur le plan des ressources et du temps, ainsi que du fait que nous cherchions surtout à évaluer les conséquences économiques, nous avons tenté de tenir compte de tous les facteurs mentionnés précédemment aussi bien dans la présente étude que dans les rapports de recherche qui l'accompagnent.

Il importe aussi de différencier l'utilisation d'instruments en vue de soutenir les prix des produits et les revenus des agriculteurs pour qu'ils soient supérieurs au niveau concurrentiel à long terme et leur utilisation comme instruments de stabilisation à court terme. Ainsi, les plaintes des consommateurs peuvent être justifiées si l'approvisionnement est toujours insuffisant et si les prix sont supérieurs au niveau d'équilibre. Ces récriminations ne sont toutefois pas acceptables si les interventions gouvernementales ne font que neutraliser les excédents à court terme, imposer des prix-planchers destinés à contrer les pertes et s'il ne s'agit que de transferts de revenus relativement faibles ayant peu de conséquences sur la répartition.

Caractéristiques générales

Les études portant sur des denrées précises semblent appuyer plusieurs observations générales au sujet des politiques conçues pour transférer des revenus à l'intention des agriculteurs canadiens :

- Les objectifs explicites, les groupes cibles et les niveaux de performance des politiques de redistribution du revenu sont extrêmement vagues et les mandats législatifs sont larges et imprécis.

- Les données empiriques sur les niveaux et la distribution du rendement des ressources et du revenu dans l'agriculture, données qui sont nécessaires pour justifier et évaluer les politiques de transfert, sont très peu étoffées. La contribution de Brinkman, que nous avons résumée au chapitre 3, constitue une percée importante à cet égard.

- La plupart des problèmes et des controverses liés aux effets d'affectation et de répartition des programmes qui transfèrent des revenus à l'intention des agriculteurs ont trait au niveau du soutien fourni plutôt qu'au choix de l'instrument.

- La méthode utilisée pour transférer les revenus aux producteurs ne doit toutefois pas être négligée, car les divers instruments ont une incidence différente sur les intervenants (figure 4-2), sur le rendement du secteur alimentaire et sur l'ensemble de l'économie.

- Aucun instrument ne peut permettre de rapprocher des objectifs fondamentalement opposés. Ainsi, aucun instrument ne peut fournir simultanément des revenus supérieurs pour les agriculteurs, des prix inférieurs pour les consommateurs et une réduction du fardeau imposé aux contribuables.

- S'ils sont réalisés par le biais d'une augmentation des prix des produits, les programmes de transfert de revenus qui sont vendus à l'électorat comme un moyen d'atténuer les problèmes de disparité de revenus entre les familles agricoles à faible revenu ne sont que leurre politique, étant donné que les avantages sont proportionnels à la production et qu'évidemment, les agriculteurs pauvres produisent moins et vendent moins. En d'autres termes, ces programmes aggravent les écarts entre les revenus des agriculteurs.

- Les avantages des programmes de transfert de revenus à l'ensemble du secteur agricole peuvent être transitoires si l'on capitalise des rendements plus élevés et plus certains sous forme d'actif dont l'offre est inélastique, notamment les terres et les contingents.

- Pire encore, dans la mesure où cela se produit, les avantages dont bénéficie la première génération deviennent des coûts supplémentaires imposés à la génération suivante qui doive acheter ces actifs. De plus, la capitalisation des avantages sous forme d'actifs devient un obstacle au changement de programme. Enfin, il existe une propension inhérente aux transferts d'augmenter sans cesse.

- Dans la mesure où les programmes de transfert de revenus ont pour but de « préserver la ferme familiale », les résultats peuvent être contraires aux objectifs. En effet, la mauvaise distribution des avantages (ainsi que de la taxation et des subventions aux intrants) des programmes de denrées favorise la croissance des exploitations agricoles de grandeur supérieure aux fermes familiales et la capitalisation des avantages fournis par ces programmes sous forme d'actifs accroît les barrières à l'entrée[2].

La nécessité de l'imputabilité

Il est raisonnable de s'attendre que les gouvernements fournissent plus de renseignements au sujet des programmes de soutien du revenu qu'ils adoptent à l'intention des agriculteurs. Il serait souhaitable que les gouvernements soient obligés de fournir régulièrement des réponses aux six questions fondamentales formulées ci-dessous.

- Quel est le montant transféré aux agriculteurs chaque année par le biais de programme de dépenses et d'activités de réglementation ?

- Quelles sont les données empiriques prouvant la nécessité de tels transferts ?

- Comment les avantages de ces programmes sont-ils répartis dans le secteur de l'agriculture ?

- Quel est le coût imposé à l'ensemble de la société par ces programmes sous forme de pertes du bien-être et quels sont les effets de répartition sur les contribuables, les consommateurs, les producteurs étrangers et les autres intervenants dans le système ?

- Quel est le degré de protection réelle accordée aux agriculteurs considérés en tant que secteur d'activité et à chaque production particulière de l'agriculture canadienne, et comment cette situation se compare-t-elle aux autres secteurs de l'économie ?

- Quelles sont les mesures prises pour réduire la nécessité de poursuivre ces transferts à l'intention du secteur agricole et dans quel délai peut-on prévoir mettre fin à des programmes précis ?

L'importance de ces questions est mise en évidence par l'analyse de divers programmes se rapportant à des productions précises, analyse présentée à la deuxième partie de cette étude.

La nécessité de la précision dans l'élaboration de la politique agro-alimentaire

Au début de ce chapitre, nous avons souligné qu'un des principaux objectifs de la politique agricole au Canada était de protéger l'agriculture et de transférer des revenus aux agriculteurs. Nous avons accordé moins d'importance à un autre objectif, celui de faciliter et d'améliorer le processus d'ajustement structurel de l'agriculture. Cependant, le fait de négliger l'aide destinée à favoriser les ajustements signifie que le niveau actuel des transferts de revenus devrait être maintenu et même accru au fur et à mesure que les revenus réels du reste de l'économie s'accroissent et que les agriculteurs désirent obtenir la parité.

De nombreux programmes de transfert de revenus actuellement en vigueur fonctionnent à partir d'un principe très large. L'hypothèse de base est que *tous* les producteurs d'un secteur donné, couvert par un programme de transfert de revenus, ont besoin de ce soutien[3]. L'agriculture n'est cependant pas un secteur économique homogène, bien que les responsables des politiques et les organisations agricoles aient tendance à le considérer ainsi et, surtout, à le traiter en conséquence. Comme nous l'avons montré, il s'agit plutôt d'un secteur très hétérogène composé de fermes d'agrément, de fermes de retraite, de fermes exploitées à temps partiel par des travailleurs cumulant plusieurs emplois, de fermes à temps partiel exploitées par des agriculteurs à temps plein, de fermes familiales économiquement viables, de fermes de taille supérieure aux fermes familiales, d'empires agricoles et d'usines installées à la campagne. Ces groupes ont évidemment des conditions d'exploitation, des perspectives et des problèmes différents. Plus encore, ils ont aussi des besoins différents et exigent une intervention gouvernementale différenciée. Une conception de l'agriculture qui ne ferait aucune différenciation entre les conditions d'exploitation et les besoins des divers groupes du domaine agricole conduirait à donner une image déformée et excessivement dyspeptique de la situation économique de ce secteur et engendrerait des politiques trop généreuses de transfert de revenus.

Dans le chapitre 3, nous avons cerné trois grandes catégories d'agriculteurs, à savoir les agriculteurs commerciaux, les agriculteurs à ressources limitées et les exploitants de fermes d'agrément. Une autre façon d'analyser ces groupes et de mieux comprendre leurs conditions économiques et leurs besoins consiste à les catégoriser en exploitations agricoles non viables, marginalement viables et déjà viables.

Exploitations agricoles non viables — Ce sont les exploitations trop petites pour être exploitées à plein temps et fournir à l'exploitant un revenu adéquat, quel que soit le niveau du prix des denrées. Ces exploitations représentent en fait la majorité des fermes de recensement du Canada. Elles se divisent en trois groupes.

Premièrement, les fermes d'agrément et de retraite. Il n'existe aucune raison valable pour que ces exploitations fassent l'objet de nos préoccupations sociales ou économiques, à plus forte raison qu'elles soient l'objet d'une politique publique visant à fournir à leurs exploitants des revenus adéquats.

Deuxièmement, les fermes exploitées à temps partiel par des travailleurs qui cumulent plusieurs emplois. Le revenu de ce groupe ne constitue pas non plus une question d'intérêt public. En majeure partie, ces exploitants ont ajusté leur contribution en terme de travail au capital et à la terre dont ils disposaient. Les familles qui vivent sur de telles exploitations ont généralement un revenu total suffisant si l'on considère toutes leurs sources de revenu; par ailleurs, elles peuvent fort bien se trouver près de la parité en ce qui concerne le taux de rendement des ressources qu'elles affectent à l'agriculture. Il s'agit toutefois d'un groupe hétérogène. Par exemple, certains exploitants sont en voie de devenir des agriculteurs à temps plein, d'autres prévoient abandonner l'agriculture et bon nombre d'entre eux resteront toujours des exploitants à temps partiel. Ils présentent certes tout un éventail de questions (autres que la suffisance des revenus) qui méritent d'être analysées. Il convient notamment de se demander si les agriculteurs à temps partiel devraient être considérés comme une caractéristique permanente, et non improductive, de l'agriculture moderne et, par conséquent, si ces exploitants devraient avoir accès aux programmes d'intervention publique. Il serait aussi intéressant de déterminer s'il convient d'aider les agriculteurs à temps plein qui travaillent sur des fermes exploitées à temps partiel à occuper plusieurs emplois à la fois et à se joindre au groupe des agriculteurs à temps partiel qui travaillent sur une ferme exploitée à temps partiel. Il faudrait aussi déterminer s'il est souhaitable d'aider les agriculteurs qui veulent se convertir à l'agriculture à temps plein et de déterminer les modalités et l'importance de l'aide accordée.

Troisièmement, le groupe des fermes exploitées à temps partiel par des agriculteurs à temps plein. C'est ce dernier groupe qui est à la base du problème des revenus dans l'agriculture. Disposant de ressources limitées, leurs revenus sont faibles en termes absolus. De plus, comme ils n'utilisent pas les facteurs de production dans les proportions appropriées, qu'ils ont recours à des techniques désuètes, qu'ils ne peuvent réaliser des économies d'échelle et

que leur volume de ventes est faible, le taux de rendement de leurs ressources est faible. Il est impossible d'améliorer fondamentalement leur sort par le biais de politiques de transfert de revenus axées sur l'augmentation des prix des produits ou l'octroi de subventions pour l'acquisition d'intrants. Trois approches peuvent être envisagées :

- Décourager les nouveaux venus qui veulent s'installer sur ce genre de fermes. Cela pourrait se faire par le biais de programmes d'information et d'éducation permettant aux personnes éventuellement intéressées à se lancer dans l'aventure agricole de connaître les réalités économiques de l'agriculture moderne et de dissiper le mythe de l'« échelle de l'agriculture ». De plus, la politique agricole pourrait viser à éliminer ce genre de fermes en veillant à ce qu'elles soient achetées par des organismes publics dont les programmes porteraient sur le remembrement et l'agrandissement des exploitations.

- Aider les exploitants à occuper plusieurs emplois ou à sortir du domaine agricole. Cela nécessiterait toute une gamme de programmes. Une première approche pourrait se caractériser par la création et le maintien des possibilités d'emploi, par la fourniture de renseignements sur les emplois, l'aide au recyclage et à la relocalisation. Cela aiderait aussi bien ceux qui désirent occuper des emplois supplémentaires que ceux désireux d'abandonner définitivement l'agriculture. Ce deuxième aspect était antérieurement prévu dans le cadre du Programme de développement des petites fermes. Les exploitants de fermes non viables qui abandonnaient complètement l'agriculture obtenaient de l'aide pour vendre leurs exploitations, recevaient une subvention et, encore plus important, pouvaient continuer à occuper leur maison. Malheureusement, on a mis fin au programme.

- Effectuer des paiements en vertu de programmes sociaux. Certains agriculteurs de ce groupe sont trop vieux ou malades ou encore auraient trop de difficultés à s'adapter pour se lancer dans un autre domaine d'activité. Si leur productivité en agriculture est faible, elle est néanmoins supérieure à ce qu'elle serait dans n'importe qu'elle autre occupation. Pour ce groupe, deux approches peuvent être envisagées. On peut accorder aux plus âgés des subventions spéciales à la retraite ou des suppléments de pensions de vieillesse selon le modèle européen[4]. Quant aux exploitants plus jeunes ils devraient être considérés comme faisant partie du groupe des travailleurs les plus démunis. On pourrait envisager de leur accorder des suppléments de revenus directs dans le cadre d'un programme social de paiements à l'intention du secteur agricole. Peut-être aussi serait-il préférable de les aider par le biais d'un programme d'impôt négatif sur le revenu.

Exploitations agricoles marginalement viables — Il s'agit principalement de fermes familiales exploitées à plein temps. Les occupants possèdent des exploitations de taille moyenne et utilisent des technologies assez récentes. Ils ne perdent pas d'argent, mais leurs revenus absolus et le taux de rendement qu'ils obtiennent sur les ressources qu'ils investissent sont modestes. Leur condition économique et leur performance seraient faibles si ce n'était les programmes de transfert de revenus dont ils bénéficient. Comme ces programmes de transfert accroissent leurs revenus, leur revenu agricole net est assez élevé pour leur donner un niveau de vie raisonnable et pour éliminer graduellement leurs dettes à long terme, mais il est insuffisant pour dégager le surplus économique nécessaire pour assurer une croissance autosuffisante. Ces agriculteurs sont donc entièrement dépendants de la continuation des programmes agricoles. Il s'agit souvent même de jeunes agriculteurs qui n'ont pas encore gravi les premiers échelons de l'autorentabilité. Il s'agit aussi d'agriculteurs bien établis qui n'aiment pas dépendre du gouvernement. Ils s'inquiètent de leur avenir et comme leur exploitation ne permet pas d'accroître leur niveau de vie, comme le reste de la société semble pouvoir le faire, ils craignent que leurs enfants ne reprennent pas l'exploitation familiale.

Les plus petites de ces exploitations deviennent finalement des fermes exploitées à temps partiel et il est peut-être bon que l'intervention gouvernementale favorise un tel changement. Il faut toutefois instituer des programmes permettant aux exploitations plus vastes et aux exploitants plus en mesure de le faire d'accroître leur échelle de production et de diminuer leurs coûts afin de ne pas toujours dépendre des transferts de revenus provenant du reste de la société canadienne.

À l'heure actuelle, ces exploitations manquent de ressources physiques, financières et administratives. Elles ont besoin de plus de terres, de capital et de conseils en gestion. L'ancien Programme de développement des petites fermes visait précisément cet objectif : les agriculteurs bénéficiaient d'une aide pour acquérir une plus grande surface cultivable, à des conditions favorables, ils obtenaient du capital à moyen terme dans le cadre du Programme de prêts pour l'amélioration de la ferme et des conseils en gestion leur étaient fournis par le biais des services de vulgarisation agricole. Ces conseils portaient sur la planification, le financement et le fonctionnement de leur exploitation agricole. Cela leur permettait d'obtenir des fonds de roulement auprès d'institutions de prêts privées. On retrouve certaines de ces formes d'aide à l'ajustement dans les programmes agricoles des provinces ayant trait au crédit, au remembrement

et a l'agrandissement des exploitations agricoles, ainsi qu'à la constitution de réserves foncières et à des services de vulgarisation. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment, la politique agricole du gouvernement fédéral n'accorde actuellement pas beaucoup d'importance aux programmes de ce genre visant l'adaptation structurelle de l'agriculture. Quant à nous, il s'agit d'une lacune, car l'essentiel de la politique d'amélioration du revenu agricole doit continuer d'être orienté vers la redistribution du revenu.

Exploitations agricoles déjà viables — Au sein de l'agriculture canadienne, il existe un groupe de producteurs qui, quelles que soient les normes retenues, ont des exploitations économiquement viables. Ces exploitations représentent 15 % du nombre total des exploitations et sont actuellement à l'origine des deux tiers de la production agricole totale du pays. Cela représente environ 60 000 exploitations considérées comme de grandes exploitations en fonction des normes en vigueur dans le domaine agricole. Dans un contexte plus vaste, elles seraient plutôt considérées comme des petites entreprises ayant bien réussi. Il s'agit essentiellement de fermes familiales utilisant la technologie moderne. Les exploitants de ces fermes ont une attitude positive à l'égard des emprunts de capitaux et accroissent constamment leur échelle de production. Ces exploitations constituent actuellement le cœur économique de l'agriculture commerciale au Canada.

Ce sont ces exploitants qui bénéficient de l'essentiel des avantages fournis par les programmes de transfert de revenus actuels (ce dont ils ne se plaignent pas), bien que l'appui du public à ces programmes découle principalement du désir d'aider les petites exploitations. Les exploitants de ces domaines agricoles n'ont besoin ni de subventions permanentes pour leurs produits ou leurs intrants, ni d'aide de rajustement, étant concurrentiels par rapport aux prix internationaux. Ils gagnent des revenus enviables et suffisants et, de plus, ils dégagent des fonds supplémentaires qu'ils peuvent affecter à l'investissement et au développement de leur exploitation.

Il ne faut toutefois pas en conclure que ces agriculteurs ne doivent rien attendre de la société. Au contraire, ils devraient constituer la cible des politiques publiques, mais de politiques visant à répondre à leurs besoins spécifiques. En effet, ces exploitations agricoles ont besoin d'aide dans six domaines :

- L'information sur les technologies nouvelles, sur les marchés, sur la santé des animaux et des plantes ne peut être assumée par ces petites entreprises et devrait continuer d'être considérée comme un bien collectif fourni par le secteur public.

- Comme d'autres entreprises, ces agriculteurs sont très dépendants d'une bonne gestion de l'ensemble de l'économie et ont besoin d'une croissance stable et d'un climat économique favorisant l'investissement. Plus particulièrement, étant donné qu'ils sont de plus en plus dépendants d'achat d'intrants et d'emprunt de capital et que les prix leur sont imposés sur le marché des produits par ceux qui les établissent, ils sont particulièrement intéressés par la lutte contre l'inflation.

- Ces agriculteurs exigent des gouvernements qu'ils mènent une politique commerciale active en leur nom. Il s'agit en fait de veiller à une certaine diplomatie commerciale et d'instituer des programmes de développement du marché afin d'accroître les ventes à l'étranger, ainsi que de chercher à trouver des mesures permettant de stabiliser les marchés des denrées sur le plan international et, surtout, de réduire les barrières imposées sur les importations d'intrants agricoles.

- Certains soutiennent que les gouvernements devraient chercher à influer sur l'offre de facteurs dans le domaine agricole. Il ne s'agirait pas de fournir des subventions au titre du capital et de l'énergie, ces agriculteurs pouvant fort bien payer les prix du marché. Il faudrait peut-être cependant songer davantage au développement des terres et à leur conservation, à la planification et à l'utilisation de ces terres, ainsi qu'à des programmes de formation de la main-d'œuvre.

- Quelle que soit leur importance, ces exploitations agricoles sont petites comparées aux industries avec lesquelles elles doivent composer. Il se peut donc qu'elles aient besoin d'une aide publique pour leur négociation, afin de corriger les disparités qui peuvent exister sur le marché. Comme la politique canadienne sur le plan de la concurrence leur offre peu de sécurité, ils doivent pouvoir contrebalancer le pouvoir des fournisseurs et des acheteurs de leurs produits par le biais de coopératives volontaires et, dans certains cas, par la création d'offices de commercialisation gérés par les producteurs. Nous nous empressons d'ajouter que cela ne signifie pas que ces agriculteurs doivent bénéficier d'offices de commercialisation ayant des pouvoirs implicites de gestion de l'offre. (De toute manière, les propriétaires d'exploitations viables sont naturellement intéressés à la croissance, et non à la disparition, et c'est dans leur rang que l'on retrouve les critiques les plus sévères à l'égard des obstacles que la réglementation impose à leur développement.) Avant de créer ce genre d'organismes, il faut d'abord déterminer si l'on a vraiment besoin de pouvoirs compensatoires et, en

tout état de cause, il faudrait toujours les surveiller de près.

- Enfin, dans la mesure où les programmes de stabilisation en trois volets sont justifiés (voir le chapitre 5), ces agriculteurs devraient bénéficier d'une série de mesures cohérentes permettant d'accroître la stabilité des marchés des produits agricoles. Cela comprendrait la connaissance des marchés, un renforcement des marchés à terme, l'assurance-récolte, une politique commerciale, des offices de commercialisation ayant des pouvoirs de gestion de l'offre orientés vers la stabilisation, ainsi que des programmes publics fixant les prix planchers et/ou établissant des marges brutes déterminées par le marché.

Conclusions

Les conclusions qui se dégagent des pages précédentes sont claires en ce qui concerne la nature et la forme de la politique agricole. L'hétérogénéité des exploitations agricoles exige une sélectivité correspondante dans le choix des programmes agricoles destinés à chacun des groupes cibles. À l'heure actuelle, les politiques de soutien des prix et des revenus font très peu en ce qui concerne la prépondérance numérique des exploitations agricoles, encore moins pour ceux qui ont le plus besoin de l'aide publique. En fait, la plupart des avantages de ces programmes vont aux producteurs qui en ont le moins besoin, comme nous le verrons dans la deuxième partie.

5 Politique de stabilisation dans l'agriculture canadienne

Un des objectifs avoués de la politique alimentaire et agricole du Canada[1] est de favoriser la stabilité économique du secteur alimentaire, objectif qui doit être largement appuyé par l'ensemble des intervenants de ce secteur en général et par le secteur agricole en particulier. Au chapitre 3, nous avons montré que les revenus agrégés nets des agriculteurs étaient plus instables que les revenus d'autres hommes d'affaires. Les préoccupations des agriculteurs au sujet des fluctuations de leur niveau de revenu et une intervention gouvernementale en vue de corriger ces problèmes semblent bien fondées.

Les causes et les coûts de l'instabilité

Le secteur alimentaire est intrinsèquement instable. À court et à moyen terme, la consommation et la production sont inélastiques en ce qui concerne les prix. L'offre et la demande varient de façon irrégulière en raison des variations incontrôlables des facteurs climatiques et biologiques, des actions des gouvernements étrangers, de la disponibilité et du prix des substituts. Des grèves, des problèmes de transport, une mauvaise information sur les marchés ou tout autres facteurs semblables peuvent entraîner des perturbations à court terme assez importantes sur les marchés. L'instabilité à plus long terme se manifeste par les cycles conformes au modèle de la toile d'araignée qui résultent des réactions excessives à l'égard des variations des prix et des coûts des producteurs mal informés et organisés de façon atomistique.

Comme la proportion du revenu agricole au titre des ventes à l'étranger représente 40 % et que le pays importe une bonne part de certains produits qu'il consomme, le secteur alimentaire canadien est particulièrement vulnérable aux instabilités des marchés mondiaux.

Dans un système agro-alimentaire interdépendant, les perturbations qui se font sentir en un point sont rapidement transmises aux autres parties du système; ainsi, l'instabilité des marchés de céréales s'étend rapidement à l'élevage et les variations dans le domaine du bétail destiné à l'abattage se traduisent dans le niveau d'activité de l'industrie de la salaison et de la conserverie de la viande et dans les variations du prix de détail des diverses viandes.

Trois raisons sont généralement présentées pour justifier l'intervention publique destinée à accroître la stabilité.

Premièrement, la stabilité est favorisée en soi, du fait qu'un environnement économique plus certain et plus prévisible fournit une certaine utilité sociale. Il convient de souligner qu'il existe très peu d'éléments théoriques permettant d'affirmer que la stabilité permet d'accroître le bien-être social net[2].

Deuxièmement, des marchés instables peuvent entraîner des redistributions du revenu larges et arbitraires qui ne servent aucun objectif socialement utile. En termes concrets, il se peut que l'on enrichisse indûment les producteurs et que les consommateurs soient forcés d'accepter un rationnement involontaire en cas d'approvisionnement insuffisant; par contre, les agriculteurs peuvent être ruinés si les consommateurs peuvent acheter à des prix trop faibles lorsque l'approvisionnement est excessif. Les petites entreprises agricoles disposant de peu de fonds de roulement et les consommateurs à faible revenu sont particulièrement vulnérables. C'est ce principe d'équité qui justifie principalement l'intervention gouvernementale.

Troisièmement, il existe toute une série d'arguments qui tournent autour de la proposition voulant que l'efficacité de la répartition du secteur alimentaire puisse être accrue en stabilisant les marchés, principalement si les signes transmis par ces marchés aux producteurs et aux consommateurs sont plus prévisibles et plus sûrs. Parmi ces arguments, mentionnons les suivants :

- On éviterait les gaspillages dus aux cycles de surinvestissement et de sous-investissement.
- Le niveau général de l'investissement et par conséquent la production seraient plus élevés si les

entreprises agricoles et alimentaires produisaient dans des conditions de stabilité des prix.

- Il y aurait moins de capacité excédentaire dans le secteur de la préparation et de la distribution des aliments, secteur développé de façon à pouvoir assumer les périodes de pointe.

- Dans un environnement plus stable, les agriculteurs et les fournisseurs de services de commercialisation seraient moins confrontés au rationnement du capital interne et externe et seraient davantage portés à se spécialiser dans une ligne de produits et des techniques de production données.

- Le taux de rendement exigé des ressources investies dans le système alimentaire serait plus faible si les risques étaient diminués.

- Le commerce agricole international serait libéralisé davantage s'il n'y avait pas d'instabilités sporadiques nécessitant des interventions qu'il est difficile de renverser. Les importateurs seraient moins portés à adopter des stratégies d'approvisionnement autarciques et s'intéresseraient moins à la diversification des sources d'approvisionnement si les marchés alimentaires mondiaux étaient moins volatiles et si les exportateurs étaient plus fiables en termes de volumes assurés à des prix stables.

Bref, l'instabilité semble imposer des coûts économiques considérables au secteur alimentaire canadien et nuire à son développement.

La politique de stabilisation de l'agriculture semble être motivée par l'ensemble de ces considérations, à savoir la supériorité des flux de revenus stables et assurés sur le plan social, l'intérêt d'éviter une redistribution du revenu inéquitable et non opérationnelle et la nécessité d'améliorer l'environnement dans lequel se prennent les décisions d'investissements. Il n'en demeure pas moins que certains groupes et certaines considérations ont une importance particulière. Ainsi, les programmes gouvernementaux ont été axés sur les agriculteurs et ont surtout visé à les protéger des effets néfastes des risques du marché sur le plan du revenu. Le gouvernement semble considérer que la stabilisation des rendements agricoles entraînerait des avantages pour d'autres intervenants dans le secteur alimentaire. Les déclarations gouvernementales ont aussi souligné que des objectifs de développement justifiaient l'imposition de prix planchers pour les produits et le rendement obtenu par les agriculteurs[3].

L'éventail des mesures correctives

Comme d'autres hommes d'affaires, les agriculteurs ont recours à des arrangements privés pour tenter de contrer l'instabilité des marchés. Parmi ces arrangements, mentionnons la diversification de l'entreprise, une gestion financière prudente, les dispositions du système fiscal relatives aux comptes d'espèces et à la moyenne des revenus qui sont fournies aux entreprises agricoles, ainsi que l'utilisation de contrats et de marchés à terme. Les politiques publiques s'ajoutent à ces modalités privées, bien qu'elles n'aient pas beaucoup contribué à les renforcer, sans compter qu'il n'y a eu aucune intégration des dispositions publiques et privées.

Il existe de nombreux instruments de la politique publique pour promouvoir la stabilité de l'agriculture canadienne :

- Les producteurs agricoles sont protégés des risques naturels dans le cadre de programmes d'assurances très vastes.

- Les services d'information sur les marchés, surtout ceux qui ont un aspect prospectif et prévisionnel, sont destinés à influer sur les prévisions et les décisions des producteurs et constituent une forme de planification conjointe du gouvernement et de l'industrie.

- Le gouvernement essaie de mettre de l'ordre dans la commercialisation par le biais de programmes de subventions à l'entreposage, ainsi qu'en fournissant des avances en argent.

- Comme nous l'avons déjà mentionné, les programmes de gestion de l'offre visent des objectifs de stabilisation, bien qu'en pratique, ils semblent être davantage axés sur les niveaux de revenus des agriculteurs, que sur la stabilité de ces revenus.

- La politique commerciale comporte un certain nombre d'éléments favorisant la stabilité, notamment, la libéralisation du commerce (qui élargit la région au sein de laquelle la production et la consommation s'ajustent aux variations de l'offre et de la demande au niveau mondial); la protection contre le dumping et autres formes de concurrence déloyale (une protection temporaire est accordée aux producteurs qui sont soumis à une concurrence loyale, mais troublante); enfin, la participation à des ententes commerciales bilatérales et à des accords internationaux relatifs à des productions précises.

- Enfin, une série de programmes agissent directement en vue de stabiliser les prix et les revenus des producteurs primaires. Les programmes relatifs à des denrées données sont décrits en détail dans la deuxième partie, notamment le programme de paiements initiaux et la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et la formule d'établissement des prix des denrées dont l'offre est contrôlée.

Inquiétudes relatives à la politique de stabilisation

Nous avons pu voir que le gouvernement fédéral s'est fortement engagé à favoriser la stabilité du secteur alimentaire. Cet effort est largement appuyé par les programmes de réglementation et de dépenses des provinces, particulièrement en ce qui concerne l'assurance-récolte, les offices de commercialisation, l'assurance et la stabilisation des revenus et des prix directs.

En principe, cette politique agricole et alimentaire du Canada est louable car elle peut conférer des avantages à l'ensemble des intervenants du secteur alimentaire et à l'ensemble du secteur lui-même. En effet, il fait peu de doute que l'instabilité des marchés agricole et alimentaire comporte des coûts microéconomiques et macroéconomiques bien réels et considérables. Nous n'avons pas de recommandation précise à formuler au sujet de la politique de stabilisation en soi, mais nous formulerons certaines inquiétudes au sujet des programmes et de la politique de stabilisation agricole avant de procéder à l'analyse de diverses denrées dans le chapitre suivant.

Premièrement, il convient de maintenir la distinction entre les concepts de « stabilisation », d'« aide » et d'« assurance », puisque ces termes ont tendance à être utilisés indifféremment tant au sein du public que dans les déclarations officielles relatives à la politique agricole et alimentaire. La stabilisation signifie que l'on cherche à réduire l'amplitude des fluctuations et la fréquence des variations d'une variable économique donnée, alors que dans les cas de l'aide et de l'assurance, on cherche aussi à agir sur le niveau de cette variable. Il est impossible d'évaluer l'efficacité des politiques de stabilisation « pure » dans l'agriculture canadienne puisque tout le programme de stabilisation comporte directement ou indirectement des transferts de revenus à l'intention des agriculteurs. En fait, on pourrait s'interroger au sujet des programmes de stabilisation, et notamment seraient-ils toujours demandés si l'on en éliminait l'aspect transfert. Ce qui nous inquiète davantage, c'est que les programmes de transfert de revenus ont été introduits et, par la suite, justifiés, sous le couvert d'objectifs de « stabilisation » d'une façon qui élimine ou obscurcit tout débat public au sujet de la légitimité de la composante « transfert ». Les programmes de gestion de l'offre en sont l'exemple le plus probant, mais on retrouve les mêmes caractéristiques, dans une moindre mesure, dans la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, ainsi que dans la politique commerciale agricole.

Deuxièmement, il convient de souligner que les motifs d'efficacité et de développement justifiant les dispositions relatives à la stabilisation, motifs qui sont si souvent mis de l'avant par les responsables des politiques et les agriculteurs, sont essentiellement de nature théorique et intuitive. Une autre hypothèse est aussi plausible, à savoir celle selon laquelle les périodes de faible prix éliminent les producteurs inefficaces et forcent toutes les entreprises à utiliser les ressources de façon plus efficace, alors que les périodes de revenus élevés résulteraient dans des investissements importants à des fins de modernisation[4]. Nul n'a encore vérifié l'une ou l'autre hypothèse. De façon plus précise, les défenseurs et les administrateurs des programmes de stabilisation n'ont pas encore présenté des preuves de la stabilité induite par les programmes en question, ni établi la relation entre les changements intervenus dans l'environnement économique et les attentes des intervenants sur les marchés alimentaires, ni établi la corrélation avec les changements dans le comportement de ces intervenants. On aurait dû depuis longtemps faire une évaluation quantitative des effets des programmes de stabilisation agricole du Canada sur le plan de la répartition.

Troisièmement, l'efficacité des principaux programmes de stabilisation, notamment celle de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles en ce qui concerne la stabilité de la production, l'efficacité de l'utilisation des ressources et le développement stable de l'agriculture peut être mise en doute, tout simplement parce que les agriculteurs ne disposent pas de prix à terme et de garanties de marge de profits qui pourraient influer sur leurs décisions d'investissement. Les paiements de « stabilité » en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles doivent plutôt être considérés comme des suppléments de revenus de nature discrétionnaire, rétroactive et compensatoire. Le plan GM-100 proposé au chapitre 10 est intéressant pour un certain nombre de raisons, et principalement parce qu'il vise à fournir des garanties de marge à terme (orientées en fonction du marché) permettant aux producteurs une meilleure planification.

Quatrièmement, le gouvernement fédéral soutient toujours qu'il considère l'instabilité comme un phénomène à court terme et qu'il ne veut pas que ses programmes de stabilisation garantissent des revenus aux producteurs inefficaces, ni épargnent aux producteurs la nécessité de s'ajuster aux tendances et aux variations à long terme des marchés du point de vue des avantages comparatifs régionaux et internationaux[5]. La Loi sur la stabilisation des prix agricoles (sauf en ce qui concerne le lait industriel), la proposition GM-100 et la Loi de stabilisation concernant le

grain de l'Ouest se rapprochent de ces objectifs, tout comme les dispositions de protection et d'antidumping de la politique commerciale. Par contre, certains programmes fédéraux et provinciaux relatifs à la gestion de l'offre et à l'établissement des prix en fonction des coûts de production ont été tellement loin en vue d'assurer le rendement des producteurs qu'ils ont considérablement atténué l'influence des forces du marché à l'intérieur des frontières du pays et brisé les liens avec les marchés internationaux et la concurrence étrangère. En d'autres termes, la stabilité des prix de certaines denrées est fournie de façon à maintenir des coûts de production élevés, à créer des distorsions dans la production ou le commerce entre les régions et à éroder la compétivité sur le plan international. Ce n'est sans doute pas un hasard si les sous-secteurs les plus stables du secteur alimentaire (le lait et la volaille) sont aussi les secteurs les moins souples, caractérisés par la balcanisation et des subventions importantes; ils sont aussi les moins concurrentiels sur le plan international. En conséquence, la ligne de démarcation entre la stabilisation et l'ossification est ténue.

Cinquièmement, les considérations d'équité qui ont incité les gouvernements à établir des programmes assurant la solvabilité des agriculteurs en période de prix faibles et à leur assurer des rendements « équitables » en tout temps, ne se sont pas manifestées de la même façon en période de prix élevés lorsque les consommateurs à faible revenu ont connu des difficultés importantes. La stabilisation des prix alimentaires pour les consommateurs pourrait aussi constituer un objectif légitime d'une politique de stabilisation du secteur alimentaire. À l'heure actuelle, les subventions à l'alimentation ont été peu nombreuses et de courte durée, les ministères de l'Agriculture et les organisations agricoles n'ont pas été particulièrement actifs en période de sous-approvisionnement. Ils n'ont pas en effet cherché à accroître l'offre ou à établir des prix plafonds. Cela renforce l'impression voulant que la « politique de stabilisation des prix alimentaires » soit principalement une « politique de transfert de revenus à l'intention des agriculteurs ».

Sixièmement, certains doutent de l'efficacité des politiques gouvernementales quant à la stabilité de l'ensemble du secteur alimentaire. Comme nous l'avons souligné, les programmes sont axés sur les prix agricoles et les marges brutes. Les liens concrets entre ces éléments et les objectifs liés au rendement agricole, à l'offre et au coût dans le secteur de la transformation, de la distribution et de la vente au détail, ainsi qu'à l'offre fournie et aux dépenses des consommateurs nationaux et étrangers sont loin d'être évidents. C'est encore plus vrai si l'on considère que le coût des produits agricoles bruts représente moins de 40 % du montant de la dépense finale des consommateurs sur le plan de l'alimentation, et que le secteur alimentaire du Canada est largement ouvert à l'influence de fluctuations incontrôlables des marchés alimentaires internationaux. Même pour l'agriculture, il n'est pas évident qu'une approche sectorielle puisse constituer une politique de stabilisation cohérente, coordonnée et synergique qui puisse véritablement apporter une certaine stabilité au secteur agricole. Et cela, même si cette approche consiste à réunir de multiples programmes de stabilisation du gouvernement fédéral et des provinces. Du reste ces programmes ne tiennent pas compte des liens entre les diverses denrées, et se superposent à une gamme de dispositions sectorielles privées relatives à la stabilisation. S'il est impossible de stabiliser l'agriculture, on ne peut s'attendre à pouvoir stabiliser les autres parties du secteur alimentaire.

Septièmement, bien qu'il soit impossible de connaître la situation qui aurait cours en l'absence de programmes de stabilisation, il est évident que malgré tout ce qui a été fait, les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation sont toujours très instables, d'autant plus si l'on tient compte de ce qui se passe au niveau international. On n'a pas encore réussi à déterminer si cette situation, que l'on suppose indésirable, est due à l'inefficacité de la série de programmes actuels et des niveaux d'intervention. Peut-être traduit-elle tout simplement la difficulté d'atteindre une certaine stabilité dans ce secteur, à moins que le gouvernement, l'industrie et l'ensemble de la société ne soient disposés à aller jusqu'au bout (comme dans les domaines du lait et de la volaille) et à transformer l'industrie alimentaire (du moins le secteur agricole) en un secteur public entièrement planifié et géré de façon très serrée. Les études de denrées présentées dans la deuxième partie semblent indiquer que le fait d'atteindre une certaine stabilité par cette voie pourrait entraîner des coûts considérables sur le plan de l'efficacité et de l'équité.

Enfin, et pour conclure, la demande pour les programmes de stabilisation est plus forte chez ceux qui hésitent à prendre des risques. Les programmes sont créés par des personnes partageant cette attitude. La plupart des gens craignent dans une certaine mesure l'incertitude, mais ces personnes devraient peut-être craindre davantage l'avènement d'une forme de société où n'existerait plus aucun risque et où le fait d'en prendre serait découragé ou rendu illégal. En effet, nous croyons que les progrès réalisés par l'humanité sont, dans une large mesure, dus au fait que des entrepreneurs aient accepté de

prendre des risques. Les économies de marché sont animées par les perspectives de profits et les craintes de pertes, c'est-à-dire par l'avidité du gain et la crainte de perdre. Si l'on permet à ceux qui craignent de prendre des risques de s'insérer dans le secteur agricole et que l'on organise le secteur alimentaire de façon à maximiser la sécurité, cela pourrait avoir des effets néfastes sur le rythme des innovations et du progrès. À long terme, le fait de minimiser ou d'éliminer tout risque du secteur économique peut constituer le risque le plus important qui soit.

Deuxième partie

Études de cas

6 Le secteur de la volaille : les œufs et les poulets de gril

Le Canada compte environ 2 300 producteurs d'œufs, visés par des programmes de commercialisation provinciaux et nationaux. En 1979, ils ont produit environ 460 millions de douzaines d'œufs, ce qui représente une valeur agricole de 342 millions de dollars, soit 2,4 % des recettes agricoles totales pour cette année-là. Presque 40 % de la production totale d'œufs viennent de l'Ontario, 16 % viennent du Québec et environ 13 et 11 %, de la Colombie-Britannique et du Manitoba. Les exportations d'œufs du Canada n'ont pas été importantes en 1979 et les importations, soit 7,6 millions de douzaines d'œufs, représentent moins de 2 % des approvisionnements totaux.

À peu près le même nombre de producteurs de poulets de gril (2 300) ont produit, en 1979, 850 millions de livres de poulet de gril. La valeur agricole de cette production est de 460 millions de dollars, représentant 3,2 % des recettes en espèces des fermes. Plus des deux tiers de la production de poulets de gril proviennent de l'Ontario et du Québec, et la Colombie-Britannique se classe loin au troisième rang avec 10 % de la production nationale. Les exportations de poulets de gril ont été négligeables en 1979, et les importations, surtout des oiseaux vivants, ont été de 50 millions de livres, ce qui représente environ 6 % du total de l'approvisionnement intérieur.

En 1978, un total de 143 couvoirs, 133 producteurs de nourriture à poulet, 91 fournisseurs de compléments nutritifs pour l'alimentation de la volaille, 73 fournisseurs de produits pharmaceutiques, soit 440 fournisseurs au total, vivaient en partie ou exclusivement de la demande des industries des œufs et des poulets de gril. Au-delà de la ferme, 107 aviculteurs, 474 installations de calibrage ou d'emballage d'œufs et 17 entreprises de transformation de produits à base d'œufs traitaient et transformaient les poulets de gril ou les œufs avant que ceux-ci soient finalement vendus aux consommateurs.

Les consommateurs canadiens allouent respectivement environ 2 et 5 % du total de leur budget alimentaire aux œufs et aux poulets de gril. Au cours des années 70, en tant que composante de l'indice des prix à la consommation, le prix du poulet a augmenté au même rythme que celui de « tous les aliments », tandis que le prix des œufs a augmenté à un rythme plus lent : le taux d'augmentation moyen annuel était de 9,7 % pour les œufs, de 11,7 % pour les poulets de gril et de 11,3 % pour « tous les aliments ». La consommation de poulets de gril par tête a augmenté de 10 livres entre 1971 et 1979 (passant de 29 à 39 livres par tête), tandis que la consommation d'œufs par tête est tombée de 22 à 18 douzaines entre 1970 et 1978, bien qu'elle ait augmenté en 1979 (19 douzaines par tête) et qu'on s'attende à une autre augmentation pour 1980.

En termes économiques, le secteur canadien de la volaille n'est pas d'une grande importance, les deux denrées ne représentent qu'environ 6 % du total des recettes en espèces des fermes et 7 % du total du budget alimentaire des consommateurs. Toutefois, le secteur revêt une importance considérable du point de vue de la politique agricole et alimentaire. À certains égards, la production et la commercialisation des produits de ce secteur représentent le secteur le mieux structuré de l'industrie alimentaire. Comme les promoteurs de la réglementation de l'industrie agricole préconisent l'adoption de régimes similaires pour d'autres groupes de produits, il est important d'évaluer l'efficacité de ces modèles afin de déterminer s'il est approprié d'appliquer une réglementation similaire à d'autres denrées.

Les problèmes

Les politiques actuellement appliquées dans le secteur de la volaille sont issues de l'évolution de la technologie et du marché qui a marqué l'industrie au cours des années 50 et 60. L'industrie de la volaille a été le premier secteur de produits agricoles à être industrialisé. Les progrès technologiques rapides ont entraîné une réduction considérable des coûts de

production, une augmentation de la production, une chute des prix réels et des changements importants en ce qui concerne la structure et l'organisation, dans un milieu où la concurrence est intense. La concurrence était particulièrement forte dans le secteur de la production d'œufs où la demande était stagnante.

Les producteurs canadiens ont dû faire face à plusieurs problèmes précis. Les marges étaient étroites et un grand nombre de petits producteurs d'œufs et de poulets ont cessé leur production. L'économie d'espace était telle qu'on prévoyait pour la production d'œufs et de poulets des installations beaucoup plus grandes que celles des années 50. Au cours des années 60, on a connu une période marquée par le maintien des prix à un niveau faible, ainsi que par une variation des prix saisonnière et cyclique considérable. Ces facteurs ont obligé les producteurs moins efficaces à fermer leurs portes et ont suscité des inquiétudes d'ordre financier même chez les producteurs les plus efficaces. La Loi sur la stabilisation des prix agricoles de 1958 s'étend aux œufs, mais le programme en vertu de cette Loi ne prévoyait qu'une aide restreinte durant les périodes difficiles. Les poulets de gril n'étaient pas visés comme denrées dans le cadre de cette Loi. Enfin, en dépit d'une certaine protection tarifaire, la production de l'industrie des œufs et des poulets de gril, plus importante et plus avancée aux États-Unis, et qui fixe effectivement le niveau des prix et les marges commerciales en Amérique du Nord, a été la principale source de l'instabilité du marché qu'a connue le secteur de la volaille.

Durant ces années-là, les changements concernant la structure et la propriété de l'industrie de la volaille aux États-Unis ont grandement préoccupé les producteurs canadiens. À la crainte de voir les exploitations familiales devenir des « usines en plein champ » s'ajoutait la crainte d'assister à l'intégration verticale des fournisseurs et des entreprises de production de nourriture à poulet dans l'industrie de la production de la volaille pour en devenir propriétaires, ce qui ferait perdre aux exploitants agricoles leur statut d'hommes d'affaires autonomes et ferait en sorte que les pouvoirs passeraient à des intérêts non agricoles. Bien que ces cas aient été rares au Canada, les ententes contractuelles conclues au sud de la frontière ne prévoyaient la rémunération des exploitants agricoles que pour les services rendus. Ces ententes révélaient des écarts en ce qui concerne le pouvoir de négociation des producteurs face à des personnes occupant par l'intégration verticale une place prépondérante. Ainsi, c'est dans un climat d'instabilité économique et durant une période où les producteurs craignaient de subir le processus d'intégration appliqué à quelques milles de chez eux que le gouvernement a établi ces normes.

Politiques adoptées

Pour le moins qu'on puisse dire, les principaux objectifs des politiques gouvernementales prévues pour régler les problèmes qui se posaient dans le secteur de la volaille étaient de réduire le niveau de la concurrence horizontale entre les producteurs et de confier à ces derniers le contrôle du marché.

Au début des années 60, pour les poulets de gril, et à la fin des années 60, pour les œufs, les provinces prenaient une première mesure en vue de réglementer cette industrie, et créaient des offices de commercialisation. Les offices provinciaux ont tous limité la participation au processus de production par l'établissement de dispositions prévoyant la nécessité d'obtenir un permis. Certains offices exercent des pouvoirs en matière de gestion de l'offre et fixent les prix dans leur province. Toutefois, l'influence des offices sur le niveau et la stabilité des revenus et des prix des produits était de peu d'importance. Le marché américain restait le principal élément influant sur le prix des œufs et des poulets de gril, et les offices n'exerçaient pas de contrôle collectif sur l'agrégat de la production nationale et le mouvement des produits entre les provinces.

L'impossibilité pour les offices d'exercer un contrôle sur les prix et l'offre d'œufs et de poulets de gril dans leur province a mené certains offices à établir des barrières administratives au commerce interprovincial des produits de la volaille. Ces mesures ont suscité des représailles de la part d'autres provinces et, au début des années 70, la célèbre « guerre des œufs et des poulets » s'engageait entre l'Ontario et le Québec.

Jugeant qu'il valait mieux ne pas rester passif devant cette guerre entre les marchés interprovinciaux, le gouvernement fédéral a pris des mesures en vue de rétablir l'ordre sur le marché et de préserver l'intégrité du marché commun des œufs et des poulets de gril au Canada. On a réglé le problème en adoptant en 1972 la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. En vertu de cette Loi, l'Office canadien de commercialisation des œufs (OCCO) a été créé à la fin de l'année 1972. Cet office a été autorisé à réglementer le prix et la quantité d'œufs produits au Canada ainsi que les mouvements des œufs entre les provinces. Après quelques faux départs, l'Office canadien de commercialisation des poulets (OCCP) a été créé en 1978; son mandat était largement similaire à celui de son prédécesseur.

Voici les principales caractéristiques des « programmes de commercialisation nationaux » des œufs et des poulets de gril :

- On fixe des contingents, à l'échelle nationale, provinciale et individuelle, en vue de fournir la quantité d'œufs et de poulets de gril demandée, à des prix imposés.

- En ce qui concerne les œufs, l'OCCO établit mensuellement un prix à la production pour les gros œufs de catégorie A dans chaque province. À cette fin, il se base sur la moyenne nationale pondérée du coût de production à la ferme, déterminé à partir d'une formule, à laquelle il ajoute un taux de rendement prescrit sur le capital et une indemnité pour les risques et certains coûts de commercialisation. Le résultat de ce calcul donne le prix en vigueur en Ontario. Pour le Manitoba, on soustrait du prix en vigueur en Ontario les frais de manutention et de transport entre le Manitoba et l'Ontario. Pour les autres provinces, on utilise Winnipeg comme point de départ (la Nouvelle-Écosse est le point de départ pour l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve), et le prix pour ces provinces est le prix fixé au point de départ plus les frais de transport et de manutention à partir de ce point. Les offices de commercialisation provinciaux et l'OCCO établissent ensemble le prix pour les autres catégories d'œufs produits dans leur province.

- En ce qui concerne les poulets de gril, chaque province fixe son propre prix, en se fondant, en partie, sur une formule relative au coût de production et, en partie, sur d'autres facteurs.

- Les importations d'œufs et de poulets de gril sont contingentées. Ces produits font également l'objet de tarifs.

- Les offices provinciaux de commercialisation décident quels producteurs peuvent participer à la production d'œufs et de poulets de gril. Ils déterminent la taille maximale de l'unité qu'un producteur peut exploiter et ils fixent les règlements régissant l'attribution, le maintien et le transfert des contingents de façon, semble-t-il, à conserver l'image de l'exploitation familiale.

Incidence de la réglementation

L'intervention et la réglementation économiques dans le secteur de la volaille ces dernières années ont provoqué certaines réactions positives dans certains groupes, notamment, les producteurs d'œufs et de poulets de gril. On peut avancer avec justesse que :

- La production de ces denrées constitue maintenant une entreprise rentable, d'autant que les profits ont déjà été chroniquement inadéquats pour bon nombre de producteurs et sporadiquement faibles pour l'ensemble d'entre eux.

- Les profits découlant de la production d'œufs et de poulets de gril sont plus stables qu'au cours des années 60 et au début des années 70[1].

- Bien qu'il n'ait pas cessé de diminuer, le nombre de producteurs diminue plus lentement.

- Les agriculteurs ont la mainmise sur le système de production et de commercialisation des œufs et des poulets de gril.

- Les agriculteurs ont ralenti, dans certains cas arrêté et même renversé, l'intégration verticale des entreprises par les intervenants de l'agro-industrie et ont largement amélioré leur pouvoir de négociation au moment de négocier des contrats de production et de commercialisation.

- La production d'œufs et de poulets de gril est demeurée surtout une entreprise familiale.

- Le système de réglementation n'entraîne aucune dépense gouvernementale importante, pas plus qu'il ne nécessite l'intervention gouvernementale directe dans la gestion du marché.

Ces réactions positives aux politiques actuelles le sont uniquement pour les producteurs d'œufs et de poulets de gril. Pour les autres groupes qui ont un intérêt à l'égard du secteur de la volaille, les résultats de la réglementation ont surtout été négatifs, notamment en ce qui concerne les transferts de revenus énormes et régressifs que la réglementation de l'industrie de la volaille a entraînés.

Dans un document demandé en vue de fournir des renseignements de base pour la présente étude, Arcus[2] a évalué les transferts de revenus associés à la réglementation, effectués en 1980. En transposant la valeur en capital des contingents en revenus supplémentaires annuels théoriques (soit les revenus excédant les profits habituels), les profits annuels réalisés par les producteurs d'œufs grâce à la réglementation sont de l'ordre de 45 millions de dollars ou, pour chaque producteur d'œufs enregistré, environ 20 000 dollars par année. Les profits annuels réalisés par les producteurs de poulets de gril sont de l'ordre de 70 millions de dollars, ou 30 000 dollars par producteur par année. Au début de l'année 1980, la valeur en capital de ces profits représentait, dans l'ensemble, 282 millions de dollars pour les producteurs d'œufs ou 123 000 dollars par producteur enregistré, et 441 millions de dollars dans l'ensemble pour tous les producteurs de poulets de gril, ou 193 000 dollars par producteur de poulets de gril visé par la réglementation. Les tableaux 6-1 et 6-2 présentent un résumé des effets économiques de la réglementation de cette industrie.

Tableau 6-1

Estimations des coûts et des bénéfices associés à la réglementation de l'industrie des poulets de gril, par province, février 1980

	Valeur des contingents par volaille (en dollars)	Valeur totale	Capitalisation moyenne par producteur	Bénéfices annuels		Coûts pour le consommateur (en dollars)		
				Total	Moyenne par producteur	Par livre	Par tête	Par famille
		(en milliers de dollars)						
Nouvelle-Écosse	6,00	9 000	67	1 400	11	0,05	1,91	6,69
Nouveau-Brunswick	4,00	7 000	159	1 100	25	0,05	1,80	6,65
Québec	6,10	154 000	166	24 600	27	0,09	4,24	14,82
Ontario	9,50	156 000	218	25 000	35	0,09	3,19	10,84
Manitoba	6,00	10 000	83	1 600	13	0,06	1,77	6,03
Saskatchewan	7,00	6 000	100	1 000	16	0,05	1,20	4,21
Alberta	5,00	22 000	138	3 500	22	0,06	1,97	6,90
Colombie-Britannique	12,00	77 000	405	12 300	65	0,14	5,04	16,65
Canada	-	394 000	193	70 500	31	0,09	3,24	11,34

SOURCE Peter L. Arcus, « Broilers and Eggs », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique n° E/I 3 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981, tableaux 10, 12 et 15.

Tableau 6-2

Résumé d'estimations des coûts et des bénéfices associés à la réglementation de l'industrie des œufs, par province, février 1980

	Valeurs des contingents par volaille (en dollars)	Valeur totale	Capitalisation moyenne par producteur	Bénéfices annuels		Coûts pour le consommateur (en dollars)		
				Total	Moyenne par producteur	Par douzaine d'œufs	Par tête	Par famille
		(en milliers de dollars)						
Terre-Neuve	5,00	2 000	53	300	8	0,06	0,87	3,48
Île-du-Prince-Édouard	5,00	1 000	22	200	4	0,11	2,44	9,03
Nouvelle-Écosse	5,00	5 000	94	800	14	0,07	1,53	5,36
Nouveau-Brunswick	12,00	5 000	119	800	18	0,13	1,43	5,29
Québec	10,00	35 000	114	5 600	18	0,10	1,17	4,10
Ontario	15,00	124 000	137	19 800	22	0,14	2,81	9,55
Manitoba	5,00	13 000	43	2 100	7	0,07	3,30	11,22
Saskatchewan	5,00	4 000	32	600	5	0,06	1,04	3,64
Alberta	5,00	8 000	28	1 300	4	0,06	1,05	3,68
Colombie-Britannique	32,00	85 000	443	13 600	70	0,28	5,80	19,14
Canada	-	254 000	123	45 100	20	0,13	2,36	8,26

SOURCE Arcus, « Broilers and Eggs », tableaux 11, 13 et 16.

Les problèmes liés à l'évaluation des gains à partir des valeurs des contingents sont étudiés dans l'appendice B. Les auteurs sont d'avis que les valeurs des contingents peuvent être utilisées pour évaluer les gains économiques réalisés par les producteurs grâce à la réglementation économique de l'industrie de la volaille. En fait, les valeurs actuelles des « droits » de production d'œufs et de poulets de gril peuvent effectivement sous-évaluer les revenus transférés aux producteurs de ces denrées en raison de la réglementation puisque les valeurs actuelles des contingents se situent sous leur seuil d'équilibre à cause d'obstacles au transfert de contingents entre les producteurs qui doivent supporter des coûts de production élevés et ceux qui doivent supporter des coûts de production faibles, dans chacune des provinces et entre les diverses provinces.

De plus, la somme des montants correspondant aux valeurs des contingents en capital et des coûts supportés pour assurer le respect des règlements peuvent bien sous-évaluer le fardeau que représente la réglementation pour les consommateurs canadiens d'œufs et de poulets. Ceci s'explique du fait que les

valeurs des contingents représentent la valeur actuelle des futurs profits nets après que l'industrie des œufs et de la volaille a été forcée d'utiliser plus de ressources que nécessaire pour produire une quantité donnée d'œufs et de poulets. Cette structure de coûts découle de la sous-utilisation générale des installations de production et d'éléments des politiques de gestion de contingents telles que la non-transférabilité, les transferts au sein des installations de production exclusivement, les contingents maximums attribués et l'exclusion de l'intégration verticale. Cela revient à dire que les valeurs des contingents sont probablement inférieures à ce qu'elles seraient, compte tenu des prix actuels des produits et des coûts éventuels de production, et que les transferts de revenus des consommateurs sont donc également sous-évalués. Même si l'on ne tient pas compte du fait que les consommateurs doivent supporter les coûts supplémentaires de production associés aux politiques de gestion des contingents, Arcus est d'avis que les transferts de revenus des consommateurs associés à la réglementation de l'industrie des œufs sont d'environ 56 millions de dollars par année, ou 8,26 dollars par famille et 13 cents par douzaine d'œufs. Pour les poulets les transferts de revenus sont de l'ordre de 77 millions de dollars par année, ou 11 dollars par famille et 9 cents par livre de poulet de gril.

Les transferts de revenus mentionnés antérieurement sont, évidemment, très régressifs : les profits réalisés par les producteurs varient selon l'importance de leur entreprise plutôt qu'en fonction de leurs besoins, tandis que les frais sont supportés par les consommateurs, selon leurs achats plutôt qu'en fonction de leur capacité de paiement.

Une autre série de transferts de revenus est d'un intérêt considérable. Il s'agit du paiement qui doit être versé aux bénéficiaires originaux des contingents par leurs successeurs. Ces transferts de revenus entre générations au sein des producteurs eux-mêmes représentent, évidemment, la valeur des droits de contingentement au moment de leur transfert. Les destinataires de ces paiements suppriment tous les profits éventuels que pourraient réaliser les producteurs grâce à la réglementation, tandis que ceux qui doivent faire ces paiements reçoivent les profits habituels, mais dans le cadre d'une structure comportant des coûts supérieurs, que les consommateurs doivent supporter aussi longtemps que le programme de réglementation reste en vigueur.

Il serait impossible d'évaluer certains autres transferts de revenus, bien que ceux-ci puissent être considérables. Notons parmi ces derniers, les transferts de revenus aux fournisseurs de l'industrie de la volaille et aux importateurs d'œufs et de poulets et de leurs produits, ainsi que les transferts de revenus des industries canadiennes de transformation et des producteurs étrangers exclus du marché canadien.

Par suite des restrictions budgétaires et de la complexité de l'analyse (compte tenu du fait que l'étude porte sur deux produits et dix provinces appliquant des pratiques différentes en matière de gestion des contingents et de fixation des prix), l'étude d'Arcus n'a fourni aucune donnée sur les coûts sociaux de la réglementation, si ce n'est quelques sommaires point de vue concernant les coûts directement liés aux mesures prises en vue d'assurer le respect des règlements. Toutefois, les recherches effectuées par Borcherding[3] sur le marché des œufs de la Colombie-Britannique, ainsi que les recherches faites par McManus[4] sur le marché des poulets de gril de l'Ontario ont révélé que les coûts sociaux liés à la réduction de l'offre et à la hausse des prix au-dessus du seuil d'équilibre par des méthodes qui entraînent une baisse de l'offre de l'industrie peuvent être très élevés. Borcherding évalue ces coûts à 60 % du revenu annuel transféré aux producteurs; McManus démontre de quelle manière ces coûts peuvent même atteindre 200 %.

D'autres coûts sociaux semblent ne pas faire l'objet de recherches. Mentionnons par exemple les pertes sociales liées à la baisse de la qualité des œufs et des poulets, les surplus de production d'œufs « craqués », l'importance excessive d'inventaires que les entreprises de transformation de poulets ont été obligées de tenir, et la perte des marchés d'exportation résultant de prix non concurrentiels. Ce dernier facteur est particulièrement pertinent, étant donné la valeur actuelle du dollar canadien.

D'autres coûts sociaux sont encore plus alarmants : ceux que la population canadienne doit supporter en raison de la perte d'une partie substantielle de l'industrie nationale des œufs et des poulets de gril, si les politiques de réglementation actuelles sont maintenues pour un certain temps avant d'être ultérieurement modifiées. Car une grande partie des contingents auront alors été achetés par de nouveaux producteurs, les bénéfices réalisés aujourd'hui deviendront les coûts qu'il faudra supporter au cours des années à venir, et le secteur de la volaille sera irrémédiablement non concurrentiel et très lésé par les fournisseurs étrangers qui auront continué d'améliorer leur rendement au lieu d'opter pour une hausse artificielle des coûts de production[5].

La nécessité de réformer la réglementation

Les expressions élogieuses que contenaient les énoncés de politiques de l'industrie de la volaille et ceux du gouvernement au sujet de la réglementation du secteur de la volaille au début et au milieu des années 70, ne manquaient pas d'attrait. On préconisait la réglementation de l'industrie en promettant qu'elle assurerait :

- une « commercialisation méthodique »;
- une plus grande stabilité au sein du secteur;
- une production et une commercialisation plus efficaces;
- des bénéfices également répartis entre les producteurs, les entreprises de transformation, les distributeurs et les consommateurs;
- des revenus « équitables » pour les producteurs efficaces et des prix « raisonnables » pour les consommateurs; et
- la création d'un secteur de la volaille dynamique et prometteur.

D'une façon ou d'une autre, les choses ont pris une mauvaise tournure. « Concilier l'offre et la demande » et « coordonner les efforts des offices provinciaux de façon à assurer une certaine stabilité sur le marché » se sont révélés des euphémismes pour l'établissement d'un système de réglementation monopolistique et rigide. Pour régler le problème que posaient les revenus inadéquats et instables des producteurs, les organismes et offices de commercialisation ont été autorisés à assurer des revenus énormes aux producteurs exploitant de manière inefficace des fermes d'une taille modeste. La création d'un système anticoncurrentiel a atténué la concurrence destructive. En essayant de sauvegarder le marché commun canadien de denrées agricoles, on a fait crouler le principe même, et le marché national des œufs et des poulets s'est effectivement dispersé.

La réglementation de ce secteur a été citée en exemple pour d'autres groupes de denrées, mais pour bon nombre de personnes, il doit s'agir d'un exemple odieux de ce qu'il faut justement éviter pour que l'industrie alimentaire canadienne se réalise pleinement.

Cet exemple est également la preuve irréfutable et salutaire de l'échec de la réglementation aux paliers fédéral et provincial. Des résultats tels que ceux que nous avons présentés antérieurement confirment simplement les résultats d'études antérieures[6]; on est au courant depuis longtemps des abus commis dans les industries des œufs et des poulets de gril, mais les organismes de réglementation responsables, établis par la loi, ont toujours passé ces abus sous silence. Le tableau brossé dans l'analyse finale constitue également un réquisitoire contre le processus d'établissement des politiques et la main-mise du Parlement sur ce processus. Car on doute que les planificateurs qui étaient antérieurement chargés d'établir des politiques aient eu l'intention de justifier devant leurs électeurs un système de réglementation des œufs et des poulets qui comportait le transfert de plus de 100 millions de dollars par année à 4 600 personnes et qui a donné lieu à la création de droits de propriété artificiels d'une valeur de près de trois quarts de milliard de dollars, et l'on doute également que les législateurs actuels puissent justifier ce système.

On sait par expérience que les pressions en vue d'une réforme de la réglementation de l'industrie de la volaille ne viendront pas des gouvernements qui tirent parti de la situation actuelle. Cette dernière ne comporte aucune dépense directe et n'oblige pas les gouvernements à intervenir dans la gestion du marché. De même ne seront sûrement pas en faveur de la réforme de la réglementation les producteurs actuels, à qui des contingents ont été attribués gratuitement. Ils estiment les rapports prix-coûts actuels intéressants et voudront garder tous les bénéfices liés au système lorsqu'ils quitteront l'industrie. Toutefois, quatre groupes devraient faire pression pour réformer la réglementation. Le premier groupe devrait être la prochaine génération de producteurs d'œufs et de poulets de gril qui, dans le cadre des ententes actuelles, peuvent être exclus du processus de production en raison du manque de capital nécessaire pour acheter des contingents. Ils savent que les programmes ne leur offrent aucun bénéfice, une fois leurs frais d'inscription payés, et que le fardeau financier permanent qu'ils doivent assumer une fois qu'ils ont acheté des contingents risquerait de porter atteinte à la viabilité de leur entreprise. Deuxièmement, les auteurs prévoient que le deuxième groupe de pression pourrait être formé des chefs de l'industrie agricole. Ces derniers sont d'avis que les abus commis dans le cadre de la réglementation actuelle concernant les œufs et les poulets de gril constituent à long terme un danger pour ces secteurs de l'industrie et portent atteinte actuellement à l'ensemble des offices de mise en marché des producteurs. En troisième lieu, les entreprises de transformation des aliments réclament des modifications au régime actuel parce qu'ils doivent payer leurs intrants à des prix plus élevés que ceux auxquels leurs homologues de l'étranger doivent faire face. Enfin, les consommateurs continuent d'exiger des prix plus équitables pour la volaille qu'ils achètent.

Rationalisation de la réglementation

Les auteurs ne s'opposent évidemment pas à la réglementation de l'industrie de la volaille. Ils comprennent bien les arguments en faveur de l'intervention en général, de la cartélisation, pour la formule de fixation des prix et pour le contrôle de l'offre en particulier. Mais ils craignent qu'on abuse de ces techniques de façon inexcusable auprès de la population en général et dangereuse à long terme pour la santé de l'industrie.

La réforme de la réglementation de l'industrie de la volaille semble urgente si l'on veut supprimer les abus actuels et écarter les dangers éventuels. Cette réforme pourrait être fondée sur un certain nombre de principes :

- le prix devrait assurer des profits normaux aux producteurs dont l'efficacité est acceptable et à la hausse;
- le système de réglementation devrait améliorer la stabilité de la production, des prix et des revenus;
- les producteurs efficaces devraient être protégés contre la faillite durant les périodes difficiles ainsi que contre la concurrence déloyale et la vente à sacrifice par des producteurs étrangers;
- il faudrait prévoir des mécanismes pour corriger les écarts entre les producteurs et les autres intervenants dans l'industrie en ce qui concerne leur pouvoir de négociation;
- les mesures de contrôle du marché des œufs et des poulets devraient respecter l'intégrité du marché commun canadien;
- les organismes de réglementation établis par la loi devraient détenir une autorité suprême sur les cartels de l'industrie de la volaille et devraient s'assurer que ces cartels servent l'intérêt public;
- le système devrait comporter des mécanismes d'auto-correction des abus commis dans le cadre de la réglementation;
- la génération actuelle de producteurs devrait léguer à ses successeurs une industrie plus concurrentielle.

On pourrait faire encore beaucoup dans le cadre des politiques actuelles pour obtenir de meilleurs résultats de la réglementation. Les derniers chapitres de cette étude contiennent un grand nombre de recommandations en vue de modifier les programmes de gestion de l'offre, les dispositions relatives à la formule de fixation des prix et la réglementation des offices de commercialisation. Toutes ces recommandations s'appliquent, *a fortiori*, aux dispositions relatives à la production, au prix et à la commercialisation des œufs et du poulet. Toutefois, on peut décrire brièvement ainsi les changements précis à apporter aux dispositions relatives aux prix des œufs et du poulet et au contrôle de la production.

Il faut d'abord et avant tout « purifier » les formules de coûts de production, ce qui comporte le rétablissement du prix de base de manière à tenir compte des coûts de production pour des exploitations plus efficaces que les unités de production qui servent actuellement de modèle pour le système[7]. Il s'agit donc de calculer les coûts de production en se basant sur des unités plus grandes, ayant des coefficients d'entrée et de sortie inférieurs et exploitées à plein rendement. De plus, dans le cas des œufs, il faut apporter des changements aux frais de transport et de manutention afin d'assurer que les producteurs ne reçoivent pas plus que le taux de rendement visé[8]. La population aurait davantage confiance dans le système de fixation des prix si l'établissement des coûts de production d'œufs et de poulets de gril pour les unités de production de base revenait aux organismes de réglementation établis par la loi plutôt qu'aux producteurs eux-mêmes.

Il faudrait ensuite changer les méthodes en vertu desquelles les prix de base sont mis à jour de manière à tenir compte des changements dans les coûts actuels. On recommande deux mesures. D'abord, les formules de fixation des prix devraient tenir compte plus sûrement des améliorations à la productivité liée à l'utilisation des ressources, de même que des changements concernant les prix unitaires des entrées. Cette façon de procéder nécessiterait des mises à jour plus nombreuses et distinctes des coefficients de production ou la prise en compte d'un facteur de productivité automatique dans le calcul des coûts de production. La deuxième mesure consisterait, compte tenu des coûts de production, à comparer la valeur des contingents aux prix obtenus à la suite des calculs de façon que les valeurs des contingents permettent de déterminer si les prix des produits sont adéquats.

Un autre élément mérite notre attention. Il faudrait modifier les politiques en matière de gestion des contingents, lesquelles empêchent l'amélioration de la productivité et la réduction des coûts de production. Pour réaliser cet objectif, il faudrait pouvoir transférer plus librement les contingents entre les producteurs et augmenter les contingents maximums actuellement prévus pour chaque producteur.

Nous aurions voulu recommander d'autres mesures telles que le libre transfert des contingents entre les provinces et la vente aux enchères de nouveaux contingents par les organismes nationaux ou les organismes de réglementation établis par la loi de façon à favoriser la production dans les régions ou les coûts de production sont les moins élevés. Toutefois, tant que les prix des produits, la rentabilité et les

valeurs des contingents varieront à un point tel d'une province à l'autre et que les rapports avec les avantages comparatifs sur le plan régional seront ténus, la création d'un marché national pour les contingents pourrait faire en sorte que ces derniers ne seraient pas distribués aux régions voulues. Avant de prendre cette mesure, il faut attendre la modification de la formule de fixation des prix pour les œufs et les poulets de gril de façon que cette formule soit telle que la valeur des contingents au Canada tienne compte des différences réelles entre les avantages comparatifs des diverses régions. Dans l'intervalle, le Conseil national de commercialisation des produits agricoles devrait insister pour que de nouveaux contingents nationaux soient attribués aux offices provinciaux en fonction du rendement dans chacune des régions plutôt qu'en fonction des parts traditionnellement allouées ou des changements démographiques.

Il faudrait en outre tenir compte de deux questions concernant les accords commerciaux. D'abord, en vue d'assurer la protection du consommateur, il faut absolument que le contrôle du volume des importations demeure entre les mains du gouvernement. Cela signifie que le droit exclusif de premier acheteur doit continuer d'être refusé aux organismes nationaux d'œufs et de poulets de gril. Puis, si jamais la production d'œufs et de poulets de gril diminuait (le cas est peu probable), suite à l'établissement du nouveau prix à la production, il faudrait augmenter proportionnellement les contingents d'importations. Les auteurs ne connaissent aucune raison d'ordre sécuritaire, économique ou sociale qui obligerait le Canada à s'autosuffire dans une proportion de 98 et de 94 % en œufs et en poulets de gril, respectivement.

Enfin, le fait que l'intérêt public vient loin derrière l'intérêt d'un petit nombre d'agriculteurs découle de l'absence presque complète de représentants de l'intérêt public auprès des organismes de réglementation, établis par la loi, responsables de la conception et de l'application des politiques relatives aux produits de la volaille[9]. Les groupes consultatifs qui n'ont pas le droit de vote représentent un moyen inutile pour la prise en compte d'autres intérêts légitimes et à moins qu'on ne prévoie une représentation majoritaire des défenseurs de l'intérêt public auprès des organismes de réglementation (question examinée en détail dans le chapitre 13), il est fort peu probable que des changements significatifs soient apportés.

Si, dans le cadre des politiques actuelles, des changements tels que ceux qui ont été proposés antérieurement ne donnent pas de résultats plus acceptables en matière de réglementation, il faudra alors prendre des mesures plus sévères. À la limite, il faudra peut-être abandonner les accords actuels en matière de gestion de l'offre et de fixation des prix associés aux coûts de production et commencer à procéder, dans le cas des œufs et des poulets de gril, de la même manière que dans le cas d'autres denrées. Les producteurs d'œufs et de poulets de gril pourraient bénéficier de prix planchers, compte tenu d'une limite de perte ou de marges minimales déterminées par le marché, dans le cadre de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles ou du programme GM-100, et en vertu desquels les différences concernant les prix ou les marges sont contrebalancées par des paiements compensatoires. Par contre, si cette mesure favorise une trop grande instabilité dans l'industrie de la volaille, ou si le niveau d'autosuffisance est trop faible, ou bien si les revenus des producteurs sont jugés inadéquats, on pourrait alors soutenir la production et les revenus des producteurs par un programme de paiements directs. Peu importe la solution choisie, les pertes de poids mort pour la société et les transferts de revenus aux producteurs seraient moindres que dans le cadre des politiques actuelles. La protection contre la concurrence déloyale ou sporadiquement bouleversante des importations pourrait être assurée par des dispositions prévoyant des prix à l'importation minimaux et une surtaxe. Les offices de commercialisation des producteurs interviendraient encore, notamment, pour corriger les écarts au chapitre du pouvoir de négociation, améliorer le rendement des marchés, sur le plan du fonctionnement et des prix, et favoriser l'expansion du marché. Les « coûts » liés à ces objectifs comprennent : l'augmentation des dépenses fédérales dans le cadre des programmes de stabilisation ou de soutien des prix[10]; une plus grande instabilité du marché, des réductions substantielles des revenus courants et des valeurs nettes des producteurs. Parmi les gains éventuels, mentionnons : un fardeau moins lourd pour les consommateurs; un système de paiements de transfert aux producteurs moins régressif et plus ouvert; un engagement de ressources plus modeste pour la production d'œufs et de poulets de gril au Canada; le rétablissement d'un marché national pour les entreprises et les produits de la volaille; les possibilités d'expansion des marchés d'exportation pour ces produits; moins d'obstacles à l'entrée de nouveaux producteurs sur le marché et une plus grande concurrence sur le plan des coûts pour ces producteurs.

7 Le secteur laitier

D'après les déclarations du recensement de 1976, plus de 90 000 agriculteurs avaient une ou plusieurs vaches laitières dans leur exploitation. De ce nombre, plus de 50 000 agriculteurs avaient des ventes de lait et/ou de crème supérieures à 10 000 dollars en 1976. Les recettes en espèces des fermes ayant une production laitière étaient de 2,8 milliards de dollars en 1979, ce qui représente 20 % des recettes en espèces totales des fermes, de sorte que le lait est la troisième denrée agricole après les céréales et le bétail de boucherie. Ces recettes de 2,8 milliards de dollars étaient réparties ainsi : 60 % pour les ventes à la ferme de lait et de crème, 30 % pour les ventes de veaux, de vaches de réforme et de vaches laitières à l'exportation et environ 10 % provenant des subventions fédérales.

En 1979, les fermes laitières du Canada ont vendu 6,9 millions de kilolitres de lait. De cette production laitière, le lait de consommation (destiné à être consommé sous forme de lait frais) intervenait pour environ 37 % tandis que le lait de transformation (celui qui doit être transformé en produits laitiers tels que le beurre, le fromage, le yogourt, la crème glacée, et ainsi de suite) représentait 63 %. Le marché du lait de consommation est alimenté par les producteurs de lait de consommation qui détiennent une licence précise pour la vente du lait qui sera consommé sous forme de lait entier, de lait partiellement écrémé, ou de lait écrémé. Le marché du lait de transformation est approvisionné par des producteurs spécialisés qui détiennent un permis leur permettant expressément de vendre du lait qui sera transformé en produits laitiers, ainsi que par les expéditeurs de crème et les exploitants laitiers dont la production excède les approvisionnements en lait de consommation provenant des producteurs autorisés à satisfaire aux besoins de ce marché.

L'industrie laitière est une partie importante de l'exploitation agricole dans presque toutes les provinces, bien que cette production ne soit pas répartie également au Canada. L'Ontario et le Québec interviennent pour les trois quarts de la production laitière. En fait, le Québec fournit près de la moitié de la production nationale de lait de transformation. Pour cette raison, l'importance relative de l'industrie laitière dans les économies agricoles des provinces affiche des variations très marquées : au Québec, les ventes de lait représentent le tiers des recettes en espèces globales des fermes; en Ontario, elles s'établissent à près de 20 %; dans les Prairies, elles interviennent pour moins de 4 % du total des recettes agricoles.

Sur le plan de la valeur des expéditions, l'industrie laitière de transformation occupe le deuxième rang, après l'industrie de conditionnement des aliments. En 1979, la valeur des expéditions de produits laitiers des usines de conditionnement atteignait 4 milliards de dollars. C'est principalement en Ontario et au Québec, où se trouve la plus grande production laitière, que se situe l'industrie de transformation. Au cours de la dernière décennie, l'industrie de transformation du lait a subi une rationalisation considérable. En 1979, il ne restait plus que 485 usines de transformation (elles étaient au nombre de 880 en 1970), soit une baisse de 45 %. L'industrie laitière du Québec, notamment, est caractérisée par des coopératives de transformation appartenant à des agriculteurs. En 1978, la valeur des expéditions de produits laitiers de ces coopératives était de 1,2 milliard de dollars, dont la moitié environ (557 millions de dollars) provenait des coopératives du Québec.

Les Canadiens réservent près d'un sixième de leur budget total en alimentation à l'achat de lait et de produits laitiers. Le lait de consommation intervient pour un peu moins de la moitié de ces dépenses et les produits laitiers (beurre, fromage, et le reste), pour un peu plus de la moitié. Durant les années 70, la part de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers a augmenté à un rythme plus rapide que l'indice pour « tous les articles » mais moins rapide que l'indice pour « tous les produits alimentaires ».

Les produits laitiers sont une composante essentielle du régime alimentaire national parce qu'ils sont une source particulièrement importante de calcium, de protéines et de vitamine D (ajoutée au lait de consommation au moment de la transformation).

L'offre et la demande de lait et de produits laitiers sont caractérisées par un certain nombre de particularités qui font ressortir les problèmes propres à l'industrie laitière.

• Au cours de 1979-1980, les ventes à la ferme de lait et de crème étaient *inférieures* d'environ 9 % à celles de 1970-1971. Au Canada, la production laitière totale a atteint son sommet en 1965 et a diminué progressivement par la suite, encore qu'il y ait eu des variations irrégulières d'une année à l'autre[1]. Ce fléchissement de la production laitière nationale n'est pas la conséquence d'une augmentation des produits laitiers importés (en fait, presque tous les produits laitiers consommés au Canada sont des produits du lait de fermes canadiennes). Il traduit une baisse de la demande globale de produits laitiers découlant du niveau des prix en vigueur.

• De façon générale, la consommation de fromage a augmenté considérablement, la consommation de lait n'a fait que suivre la croissance de la population et la consommation annuelle de beurre par habitant est passée de 15 à 10 livres au cours de la dernière décennie. La consommation de beurre est un capital de l'industrie laitière. Il faut environ 24 livres de lait pour fabriquer une livre de beurre. Lorsque 24 millions de Canadiens consomment 5 livres de beurre de moins par an qu'ils le faisaient il y a dix ans, l'incidence sur la demande de lait de transformation est évidente. Si l'on peut se fier aux données sur le marché américain (où la consommation de beurre par habitant est inférieure à 5 livres), il se peut que la consommation au Canada continue de diminuer par rapport à son niveau actuel. Dans ce cas, la production de lait continuera de diminuer au cours des prochaines années.

• La possibilité de faire accroître à nouveau la production de lait par un élargissement des marchés d'exportation n'est pas prometteuse. Depuis plusieurs décennies, il y a surabondance des produits laitiers sur les marchés mondiaux. Les marchés des pays développés sont évidemment protégés par des barrières commerciales très rigoureuses. Le Canada est un pays producteur de lait à coût élevé. En outre, le gouvernement fédéral n'a pas l'intention d'imiter la Communauté économique européenne et de fournir des subventions considérables à l'exportation de quantités illimitées de produits laitiers représentant un excédent par rapport à la demande nationale. Un aspect prometteur mais de moindre importance est la demande soutenue pour l'exportation de veaux et de bétail canadiens de race destinés à la production laitière. En 1979, la valeur de ces exportations atteignait presque 50 millions de dollars.

• Durant les 30 dernières années, nous avons assisté au pays à une rationalisation constante et considérable des fermes laitières. Entre 1951 et 1971, le nombre de fermes qui déclaraient des vaches laitières a diminué de plus de 70 %. Entre 1971 et 1979, le nombre de fermes laitières a fléchi de 8,6 % par année et à un rythme plus rapide de 11,1 % au cours de la deuxième moitié de cette période. Ce rythme rapide de changement est attribuable à une amélioration constante de la technologie de production (la production de lait par vache a augmenté d'environ 16 %, et la taille du troupeau, de près de 60 %, pendant les années 70) et à une concurrence accrue entre les producteurs laitiers sur un marché de plus en plus restreint.

• L'information sommaire dont nous disposons sur le revenu agricole révèle que les niveaux absolus du revenu et des taux de rendement des ressources de l'industrie laitière sont moins élevés que ceux des autres groupes de denrées agricoles. Cette constatation est peut-être étonnante, compte tenu des subventions directes relativement substantielles versées par le gouvernement fédéral pour le lait de transformation et des transferts de revenus effectués par la voie du marché à l'intention du secteur de production laitière. Cependant, si l'on pousse l'examen plus loin, ce niveau modeste de revenu est vraisemblable. Si on les compare à d'autres types d'exploitation agricoles, les fermes laitières sont principalement de petites entreprises. En raison de la nécessité de traire les vaches deux fois par jour, chaque jour de l'année, les sources de revenu non agricole représentent une partie beaucoup plus petite du revenu global net des exploitants de fermes laitières que de celui des agriculteurs dans l'ensemble puisqu'il est deux fois moins probable que les exploitants de ferme laitières aient des emplois à l'extérieur de la ferme. Ces fermes ont également un plus fort coefficient de main-d'œuvre que les autres fermes. Toutefois, si modestes que soient les revenus des fermes laitières, ils sont relativement plus stables que les revenus des autres secteurs agricoles.

• Par rapport à la productivité des fermes laitières d'autres pays tels que la Nouvelle-Zélande et l'Australie, celle des fermes de l'Amérique du Nord est faible. Comparativement aux États-Unis, l'industrie canadienne est moins productrice. Au Canada, le rendement laitier par vache est inférieur de 15 % à celui qu'on observe aux États-Unis. D'après les renseignements contenus dans l'Ontario Dairy Accounting Project[2], la taille des troupeaux moyens de vaches laitières, en 1977, dans les États américains du Nord, dépaissait de 60 % celle des troupeaux de l'Ontario (et c'est en Ontario qu'on retrouve les troupeaux les plus importants au Canada); les investissements par personne et par vache des exploitants ontariens de fermes laitières sont beaucoup plus élevés; le capital investi par 100 livres de

lait vendu était deux ou trois fois plus élevé que dans les trois États qui ont servi de point de comparaison; le rendement laitier par personne et par vache était nettement plus élevé dans les États américains qu'en Ontario. Ces constations doivent toutefois être interprétées avec circonspection puisqu'il est incertain que les deux échantillons de fermes soient étroitement comparables. Cependant, l'étude effectuée par Agriculture Canada révèle que la productivité des fermes laitières du Canada est inférieure à celle des fermes des États-Unis[3]. Les exploitants canadiens de fermes laitières pourraient accroître leur productivité de façon substantielle en améliorant leurs méthodes de gestion actuelles. Selon les estimations, la production moyenne de lait par vache, à l'échelle nationale, pourrait être accrue de près de 40 % s'il y avait amélioration des techniques d'alimentation, diminution de l'intervalle entre vêlages et plus grande utilisation de l'insémination artificielle[4].

Les problèmes

Au cours des 50 dernières années, des politiques gouvernementales ont été élaborées en vue de remédier aux problèmes endémiques de l'industrie laitière. Ces principaux problèmes sont :

- les rendements faibles et instables des producteurs laitiers, notamment ceux qui ont de petites exploitations;
- le rythme rapide d'ajustements structurels au niveau de la production qui a occasionné des perturbations économiques et sociales considérables, principalement dans les régions où le choix est limité pour d'autres types d'exploitation agricole et/ou d'autres occupations non agricoles;
- la très grande différence sur le plan du pouvoir de négociation entre les producteurs de lait et ceux qui le transforment;
- les inégalités de rendement pour les différents producteurs, conséquence de l'accès inéquitable aux contrats locaux d'approvisionnement laitier;
- l'inefficacité du réseau de commercialisation du lait, par exemple, la cueillette du lait cru et la pléthore de petites usines de transformation ne pouvant réaliser des économies d'échelle.

Politiques adoptées

L'industrie laitière faisant l'objet d'interventions et d'une réglementation économique depuis déjà plus de 50 ans, toute une génération de producteurs laitiers ont travaillé dans un système caractérisé par un cadre réglementaire très poussé.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont eu recours à un large éventail de politiques destinées à remédier aux problèmes propres à ce secteur. L'objectif presque constant de ces interventions a été de majorer les revenus des producteurs laitiers. Dans cette optique, trois grandes mesures ont été prises : des subventions directes, des transferts de revenus indirects, par les consommateurs, au moyen du soutien des prix et de programmes de contrôle de l'offre ainsi que des barrières à l'exportation du lait et des produits laitiers à l'extérieur du pays et au mouvement entre les provinces dans le cas du lait de consommation.

Les gouvernements provinciaux ont doté les commissions et offices provinciaux de vastes pouvoirs pour le contrôle de la production et de la commercialisation du lait à l'intérieur des frontières provinciales. Les gouvernements et les commissions des provinces appliquent, de façon autonome, des politiques relatives au lait de consommation où est prévue une très grande participation des producteurs au niveau de la conception et de la mise en pratique. Le gouvernement fédéral est responsable de la politique relative au lait de transformation mais, en réalité, les programmes portant sur le lait de transformation sont mis en pratique conjointement par le gouvernement fédéral, les provinces et les associations provinciales de producteurs.

Politique relative au lait de consommation

La politique relative au lait de consommation a une longue histoire[5]. Avant 1933, les prix payés aux producteurs pour le lait de consommation étaient généralement négociés entre les producteurs et les distributeurs. Durant la grande crise économique, cependant, on a constaté un fléchissement des prix pour le lait de transformation. Les agriculteurs produisant ce lait ont tenté d'obtenir un prix plus élevé en offrant leur production sur le marché du lait de consommation à des prix inférieurs à ceux qui étaient prévus dans les ententes négociées entre les producteurs et les distributeurs habituels de lait de consommation. Il en a résulté une chute marquée des prix du lait de consommation, de sorte que les ententes en matière de prix devenaient inapplicables. Dans ce contexte, les producteurs ont demandé aux gouvernements provinciaux de fixer les prix à la production et à la consommation, de contrôler le nombre de distributeurs et d'exercer une surveillance générale.

Ces demandes, renforcées par la très grande inquiétude à l'égard de la qualité du lait, ont donné lieu à l'adoption de lois dans plusieurs provinces, lois qui furent à l'origine des commissions gouvernementales de contrôle. En prenant ces mesures, les

gouvernements provinciaux croyaient que les problèmes seraient provisoires et que le besoin de réglementation des prix disparaîtrait à la fin de la crise. Ils considéraient que cette intervention n'était justifiée que par la situation d'urgence. Or, les commissions existent toujours et leurs pouvoirs ont été élargis.

De nos jours, des commissions de commercialisation relevant d'organismes provinciaux de réglementation, établis par la loi, régissent la commercialisation du lait de consommation dans toutes les provinces, sauf à Terre-Neuve.

Les gouvernements provinciaux et les commissions du lait visent à assurer pour une qualité de lait donnée l'autosuffisance en matière de lait de consommation, une offre continue durant toute l'année, la stabilité des prix en dépit des saisons, des rendements convenables aux producteurs et des prix équitables pour tous les producteurs. Les commissions contrôlent la participation au marché du lait de consommation, limitent la production au moyen de permis d'exploitation, fournissent des programmes de contrôle, fixent des prix pour le lait de consommation en se fondant sur des formules et créent une distinction de prix selon l'utilisation finale (par exemple, dans la plupart des provinces, les prix du lait de consommation sont plus élevés que le prix du lait de qualité équivalente vendu aux usines de transformation). Il est interdit d'importer du lait de consommmation des États-Unis et, avec l'assentiment du gouvernement fédéral, le commerce interprovincial du lait de consommation est presque inexistant en raison de barrières administratives. Il n'existe aucun motif de nature économique ou hygiénique pour justifier l'autosuffisance des provinces en matière de lait de consommation puisque, techniquement et économiquement, le produit peut être transporté sur de longues distances d'un marché à un autre sans qu'il y ait détérioration de la qualité. En fait, les offices de producteurs et/ou les organismes de réglementation de chaque province exercent des monopoles locaux sur le lait de consommation.

Politique relative au lait de transformation

En 1935, les premières subventions fédérales aux producteurs de fromage et de beurre ont été versées à titre de mesure d'urgence pour soutenir et stabiliser les revenus des producteurs laitiers. Ces subventions ont été supprimées en 1937 et reprises au début des années 40 pour soutenir la production laitière et exercer une pression à la baisse sur les prix à la consommation des produits laitiers durant la période de guerre. En 1944, le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur le soutien des prix agricoles en guise de mesure « provisoire » pour éviter la chute dramatique des prix après la Première Guerre mondiale. Dans le secteur laitier, le soutien fourni en vertu de cette loi prenait principalement la forme de programmes « d'offres d'achat » pour le beurre, le lait écrémé en poudre et, dans une moins grande mesure, le fromage. Des programmes d'exportation avaient été élaborés en vue de se défaire des produits achetés en vertu de ces programmes, auxquels s'ajoutaient des restrictions à l'importation et des barrières tarifaires touchant les produits laitiers.

Lors de la promulgation de la Loi sur la stabilitation des prix agricoles, en 1958, la responsabilité du soutien des prix des produits laitiers (et d'autres produits agricoles) a été transférée à l'Office de stabilisation des prix agricoles. Il s'ensuivit une hausse marquée de l'aide fournie aux producteurs laitiers. Les subventions directes aux producteurs de lait de transformation sont devenues une composante *permanente* de la politique laitière. Ces subventions venaient s'ajouter aux programmes d'achat, aux subventions à l'exportation et aux mesures de contrôle commercial.

Au début des années 60, les fortes pressions exercées par les producteurs laitiers en vue de la création d'un organisme national pour la réglementation de la commercialisation du lait de transformation ont donné lieu à la mise sur pied de la Commission canadienne du lait en 1967. Les objectifs de la Commission sont :

> [...] d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité[6].

Nous pouvons constater l'absence, pour le moins évidente, de définitions des termes « efficaces » et « juste » et de toute précision du niveau des prix que les consommateurs doivent payer pour un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.

Même si les politiques antérieures ont assuré le soutien des prix d'achat pour le beurre, le lait écrémé en poudre et le fromage, et le versement à intervalles irréguliers de subventions ou de paiements d'appoint, les subventions directes pour le lait industriel et la crème ont affiché une hausse substantielle après 1967. Toutefois, pour éviter la production excessive et limiter le montant total des subventions, un système de contingents individuels déterminant l'admissibilité aux subventions a été mis sur pied; des retenues ont été faites sur les subventions afin de subventionner l'exportation des produits laitiers excédentaires.

En 1975, le gouvernement fédéral a adopté une politique laitière à long terme. Cette politique réaffirmait la volonté de maintenir l'autosuffisance en produits laitiers transformés. Toutefois, elle prévoyait, à l'époque, une diminution à long terme du niveau d'autosuffisance dans la mesure où les importations de produits laitiers transformés ne devaient pas croître au-delà de 10 % des besoins totaux au cours des années à venir (la durée ne fut pas précisée)[7]. Cet aspect de la politique n'a pas été mis en vigueur. À l'heure actuelle, la production nationale de lait de transformation atteint un niveau suffisant pour répondre à la demande nationale de matières grasses, au prix de soutien fixé par la Commission. La répartition du marché en contingents est le moyen utilisé pour équilibrer l'offre et la demande nationales. Chaque province se voit accorder une part du marché national et, à l'intérieur de chaque province, un contingent individuel est attribué à chaque producteur de lait de transformation. L'ensemble des contingents des producteurs laitiers individuels correspond donc à la part du marché de la province.

Le prix qu'obtiennent les producteurs de lait de transformation est calculé au moyen d'une formule d'ajustement des rendements. Cette formule tient compte des variations des prix à la consommation et des coûts des facteurs de production et contient un facteur d'ajustement servant à déterminer le rendement annuel visé. Le prix de la période de référence a été fixé à 25 $ l'hectolitre de lait, le 1 avril 1975. Le gouvernement a recours à deux mesures pour assurer que les producteurs reçoivent environ le prix annuel visé et calculé au moyen de la formule pour le lait vendu par les commissions aux usines de transformation. Il s'agit des subventions directes et de programmes de soutien par l'achat de beurre, de lait écrémé en poudre et de fromage cheddar. Depuis 1975, les subventions directes n'ont pas varié du niveau établi de 2,66 $ les 100 litres de lait, ce qui confirme la politique du gouvernement fédéral visant à réduire la valeur réelle de la subvention directe dans le temps et à transférer, de plus en plus, les coûts des programmes en vigueur aux consommateurs de produits laitiers. En d'autres termes, les majorations des rendements visés proviennent de hausses continues des prix du marché pour le beurre et le lait écrémé en poudre.

Le prix de soutien du beurre est demeuré relativement bas pour tenter de soutenir la demande et, par conséquent, maintenir le niveau global des contingents. Pour chaque quatre livres de beurre produites à partir de 100 livres de lait, on produit environ, comme produit connexe, huit livres de lait écrémé en poudre. Étant donné le niveau actuel du prix de soutien du lait écrémé en poudre, les quantités disponibles de ce produit excèdent considérablement la demande nationale. L'excédent de lait écrémé en poudre est exporté à des prix nettement inférieurs au prix de soutien en vigueur au Canada (et au coût des ressources nécessaires pour le produire). La retenue sur les subventions versées aux producteurs constitue une proportion importante des coûts administratifs du programme d'exportation de l'excédent.

Un aspect important de la politique laitière à long terme consiste précisément à éviter les excédents, soit la production supérieure à la demande nationale aux prix réglementés des produits laitiers. C'est pour cette raison que l'offre est contrôlée. En effet, le programme de gestion de l'offre de lait de transformation (contrairement à ceux qui touchent le lait de consommation et la volaille) ne maintient pas la production à un niveau inférieur au point d'équilibre; il vise plutôt à limiter la quantité de lait produite en réponse à la stimulation par les prix qui s'exerce sur les producteurs canadiens de lait de transformation et qui découle de la formule d'établissement des prix. Le Comité canadien de gestion de l'approvisionnement de lait, un comité formé de représentants des gouvernements provinciaux, des offices provinciaux de commercialisation du lait, de la Commission canadienne du lait et des producteurs laitiers (par l'intermédiaire de leur association nationale, la Fédération des producteurs de lait au Canada) est chargé de la gestion de l'offre de lait de transformation. Après avoir déterminé la consommation nationale au prix réglementé sur le marché, le Comité recommande un niveau global de la production et la contingente par province. Pour décourager davantage la production excédentaire, un système de prix variés et pénalisateurs est utilisé. Le prix de soutien et la subvention directe complète s'appliquent à environ 95 % du contingent d'un producteur individuel. Le 5 % qui reste ne fait pas l'objet d'une subvention directe et, ce qui importe davantage, toute production dépassant le contingent d'un producteur individuel de lait de transformation est frappée d'une amende très élevée de surproduction.

Les règles et règlements portant sur le transfert de contingents entre producteurs varient d'une province à l'autre, à savoir d'un marché relativement libre dans certaines provinces à un régime, utilisé dans d'autres provinces, où le contingent inutilisé d'un producteur individuel revient à l'office provincial de commercialisation pour ensuite être réparti à nouveau entre les autres producteurs de la même province. Le programme national ne permet pas l'échange de contingents entre les provinces, bien qu'en théorie, il soit possible d'apporter des ajustements aux parts de la production totale de lait de transformation attribuées aux différentes provinces.

Un élément indispensable à la mise en application efficace du programme national relatif au lait de transformation est le contrôle de l'offre de produits laitiers importés et vendus à des prix moins élevés. Depuis 1951, tous les produits laitiers ont fait l'objet d'un contrôle des quantités importées. La Commission canadienne du lait a la responsabilité exclusive des importations de beurre habituellement inexistantes. Ainsi, dans la réalité, les importations de beurre sont actuellement interdites et les importations annuelles de fromage sont limitées à 45 millions de livres au moyen de l'octroi de licences[8].

Incidence de la réglementation

La politique fédérale actuelle à l'égard du lait de transformation a un certain nombre de caractéristiques favorables. Les ajustements souhaités aux ressources utilisées dans la production laitière et la transformation s'effectueraient à un rythme plus acceptable sur le plan social si la politique actuelle de soutien des prix n'existait pas. La politique ne vise pas à subventionner une production illimitée, contrairement à la politique de subventions plus ouverte de la Communauté économique européenne dans ce domaine. Pour notre pays les subventions directes portent uniquement sur 44,1 millions d'hectolitres et la retenue pour surproduction (soit 18,6 $ l'hectolitre ou 8 $ les 100 livres) constitue une amende très élevée imposée aux producteurs individuels dépassant leur contingent. Bien qu'elle affiche une baisse en termes réels, une part importante du revenu transféré aux producteurs de lait de transformation prend la forme d'une subvention directe imputée aux contribuables. Cette façon de procéder constitue un moyen progressif et ouvert de redistribuer le revenu.

En outre, il convient de signaler de nombreux aspects positifs des commissions provinciales du lait, notamment en ce qui concerne leur fonction de commercialisation du lait de consommation et du lait de transformation. Quel que soit le critère d'évaluation adopté, elles ont atteint leur objectif qui consistait à accroître le pouvoir de négociation des producteurs laitiers sur le marché et, plus précisément, dans leurs rapports commerciaux avec ceux qui assurent le transport et la transformation du lait. Les commissions ont contribué dans une large mesure à l'élimination des inégalités importantes entre les producteurs et à la stabilisation des revenus nets des producteurs laitiers. Les consommateurs ont été assurés d'un approvisionnement constant de produits laitiers de bonne qualité. Dans de nombreuses provinces, les commissions ont eu une influence positive dans le domaine de la manutention du lait, notamment par la rationalisation des routes de cueillette. Parallèlement, elles ont favorisé des méthodes efficaces de production laitière en parrainant des travaux de recherche et en fournissant aux producteurs laitiers des conseils dans le domaine de la production et de la gestion agricole. Par leurs activités de stimulation de la vente de produits, la plupart des commissions ont beaucoup contribué à renseigner les consommateurs sur la valeur nutritive du lait de consommation et des produits laitiers transformés et ont sans doute aidé à ralentir la baisse de la consommation de ces produits.

Toutefois, ces aspects favorables de la réglementation fédérale et provinciale de l'industrie laitière sont, de l'avis des auteurs, estompés par les coûts élevés qu'engendre la mise en pratique des programmes actuels dans ce secteur. Les données analytiques fournies dans deux documents de recherche par Barichello et Josling, qui ont servi de base à la présente étude[9], révèlent que les deux programmes (lait de consommation et lait de transformation) occasionnent d'importants transferts de revenus, des consommateurs et contribuables aux producteurs laitiers et, dans une moins grande mesure, à ceux qui conditionnent le lait et aux consommateurs étrangers. En outre, les transferts de revenus donnent lieu à des pertes substantielles sur le plan du bien-être social.

Avant d'examiner les résultats des recherches, soulignons que le marché national et international du lait et des produits laitiers font depuis si longtemps l'objet de distorsions que toute analyse empirique des coûts et des avantages des politiques laitières en vigueur au Canada (ainsi que d'autres lignes de conduite possibles) exige nécessairement des hypothèses courageuses et que les données « réelles » sont insuffisantes et difficiles à obtenir[10]. En conséquence, les données figurant dans la présente section doivent être considérées comme les « meilleures estimations » et les chiffres précis exprimant les transferts de revenus et les pertes sur le plan du bien-être ne représentent que des ordres de grandeur. Cependant, ces données se révèlent d'autant plus dignes de confiance que les deux auteurs, au moyen de recherches individuelles suivant différentes démarches analytiques, ont obtenu des résultats très semblables, pour les pertes globales, sur le plan de l'efficacité et de la redistribution des revenus liées aux politiques en vigueur au Canada[11]. En outre, les résultats se sont avérés résistants aux changements des hypothèses relatives aux élasticités et à d'autres paramètres importants rattachés aux prix mondiaux des produits laitiers et aux coûts de la production laitière.

Le tableau 7-1 donne les estimations, selon Barichello, des coûts statiques du bien-être et des transferts de revenus attribuables à la réglementation des marchés tant du lait de consommation que du lait

Tableau 7-1

Coûts au titre de l'assistance sociale et transferts de revenus attribuables à la réglementation du marché du lait, Canada, 1980

En millions de dollars

	Coûts statiques sur le plan du bien-être	Transferts de revenus		
		Producteurs laitiers	Consommateurs de produits laitiers	Contribuables
Lait de consommation	-30	250	-280	
Lait de transformation	-178	420	-406	-303
Total	-208	670	-686	-303

SOURCE Richard R. Barichello, « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 2 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981, tableaux 3, 4 et 7.

de transformation au Canada, en 1980. Le financement de la réglementation du marché du lait de transformation par les contribuables est de l'ordre d'environ 300 millions de dollars par année, sous forme de subventions directes aux producteurs et des coûts d'administration et de commercialisation des programmes de réglementation. Parce qu'ils paient des prix plus élevés pour les produits laitiers et qu'ils consomment moins qu'ils ne le feraient si le marché n'était pas réglementé, les consommateurs de lait de consommation et de produits du lait de transformation supportent un transfert de revenus de près de 700 millions de dollars par année. Lorsque les parts des contribuables et des consommateurs sont regroupées, le transfert global s'établit à environ 1 milliard de dollars, soit environ 700 millions provenant de transferts en vertu de la politique fédérale relative au lait de transformation et un peu moins de 300 millions provenant de la réglementation du marché du lait de consommation.

En contrepartie du coût pour les contribuables et les consommateurs (et des pertes subies par l'économie nationale sur le plan social), les programmes en vigueur pour le lait de consommation et le lait de transformation fournissent aux producteurs laitiers, selon les estimations, des revenus de transfert globaux de près de 700 millions de dollars. Ceux qui conditionnent le lait bénéficient également du programme puisque l'industrie du lait de transformation est nettement plus grande qu'elle le serait en l'absence de réglementation[12]. Le dernier groupe bénéficiant du programme est composé des consommateurs étrangers des produits de lait écrémé que le Canada exporte. Ces consommateurs achètent ces produits à des prix nettement plus bas que les prix établis pour les consommateurs canadiens, et inférieurs à leurs coûts de production au Canada.

La réglementation actuelle du secteur laitier donne lieu à une autre forme de transfert de revenus. Il s'agit du paiement que les agriculteurs désirant entrer dans le secteur de production laitière (ou désireux d'élargir leur entreprise) doivent verser aux détenteurs originaux de contingents (part du marché dans le cas du lait de transformation et contingent dans le cas du lait de consommation). En raison de ce transfert interne de revenus entre les producteurs, une part importante des revenus transférés aux producteurs par les programmes de réglementation est capturée à perpétuité par le vendeur. L'acheteur supporte un coût égal de compensation et, ainsi, perd la plupart des avantages futurs des programmes de réglementation. Selon les estimations de Barichello, le transfert à long terme entre les vendeurs et les acheteurs est supérieur à 250 millions de dollars par année dans le cas du lait de transformation et d'environ 175 millions par année dans le cas du lait de consommation[13].

Le recours aux diverses mesures de réglementation de l'industrie laitière fausse le mouvement des ressources vers et dans l'industrie ainsi que la consommation de produits laitiers, entraînant une perte de bien-être national (ou de productivité) de plus de 200 millions de dollars par année (le lait de transformation intervenant pour 178 millions de dollars, et le lait de consommation, pour 30 millions). Il s'agit d'estimations minimales. Dans le cas du lait de transformation, les facteurs pris en considération sont : les coûts en termes de bien-être liés à une moins grande consommation de produits laitiers par rapport au niveau qui serait atteint s'il y avait libre-échange de ces produits; le détournement des produits de lait écrémé, du marché national au marché de l'exportation; et les ressources réellement utilisées pour mettre en pratique les programmes de réglementation. Quant aux facteurs n'entrant pas en ligne de compte, notons les coûts en termes de bien-être rattachés à la distorsion du lieu de production tant entre les provinces qu'à l'intérieur de chacune d'elles, et résultant de la rigidité du programme de

répartition du marché en contingents; le moins grand nombre de possibilités et de stimulants dans l'industrie en raison du caractère tentaculaire de la réglementation; l'incidence des mesures de contrôles des contingents sur les progrès techniques portant sur les dimensions; les distorsions au niveau du conditionnement, de la distribution et de la vente au détail du lait qui découlent de la réglementation de l'industrie. Dans le cas du lait de consommation, on ne tient compte que des coûts en termes de bien-être liés à la consommation à laquelle on renonce en raison des prix plus élevés existants dans un marché réglementé par rapport à un marché libre et des coûts administratifs occasionnés par la gestion d'un système réglementé. Les facteurs qui ne peuvent être pris en considération sont les coûts en termes de bien-être rattachés à la balkanisation de la production nationale et aux restrictions relatives à tout commerce entre le Canada et les États-Unis. Bref, étant donné qu'il n'y a pas d'évaluation de nombreuses distorsions concernant la réglementation actuelle, les coûts globaux de la réglementation de l'industrie laitière, en termes de bien-être, sont probablement plus élevés que notre estimation de 200 millions de dollars par année.

La conclusion de Barichello, à savoir que la réglementation de l'industrie laitière en vigueur au Canada est très coûteuse en termes de revenu national perdu et qu'elle suppose d'énormes transferts de revenus des contribuables, des consommateurs de produits laitiers et des futurs producteurs aux producteurs laitiers actuels, n'a rien de nouveau. Plusieurs chercheurs dans le domaine des politiques économiques en ont fait état dans des études antérieures[14].

Le second document de recherche qui a servi de base à la présente étude[15], celui de Josling, corrobore également les estimations quantitatives des coûts en termes de transferts et de bien-être que nous avançons ci-dessus. Bien que Josling ait adopté des méthodes d'analyse différentes de celles de Barichello, les estimations relatives aux transferts de revenus et au bien-être expriment des ordres de grandeur semblables. Ainsi, en 1978-1979, le transfert de revenus représente, selon les estimations de Josling, 905 millions de dollars pour les producteurs et 623 millions de dollars pour les consommateurs (comparativement à 670 et 686 millions, respectivement, d'après l'étude de Barichello). En supposant une élasticité de l'offre de 0,5, Josling établit les coûts de bien-être à une moyenne annuelle de 275 millions de dollars pour la période de 1976 à 1979 (par rapport à l'estimation de 208 millions de Barichello).

En dépit de transferts de revenus et de coûts de bien-être évidemment considérables d'une année à l'autre, les mesures prises n'ont pas été une réussite totale en ce qui concerne les cinq principaux objectifs de la politiques laitière du Canada[16] – notamment, accroître le revenu des producteurs laitiers, maintenir l'importance actuelle de l'industrie laitière, assurer la stabilité des prix pour les producteurs et les consommateurs, assurer un approvisionnement annuel suffisant de produits laitiers de bonne qualité à des prix réels raisonnables et garantir un traitement équitable à tous les producteurs laitiers, quelles que soient les circonstances ou la région.

Le programme en vigueur ne semble atteindre que de façon incomplète et provisoire l'objectif visant à accroître le revenu des producteurs laitiers. Les hausses très prononcées du prix du lait qui se sont manifestées entre 1972 et 1975 semblent avoir augmenté brièvement les revenus des producteurs laitiers, mais ces majorations des revenus ont touché principalement les plus grandes fermes, plus exactement ceux qui exploitaient ces fermes lors de ces hausses de prix. Les nombreuses petites fermes n'ont bénéficié que dans une faible mesure des programmes – les deux tiers des plus petites fermes interviennent pour environ 15 % de la valeur des avantages – et l'exode du secteur de la production par les agriculteurs se poursuit sans cesse.

Les gains réalisés par les producteurs laitiers sur le plan du revenu deviennent bientôt des gains en capital, augmentant ainsi l'avoir de ceux qui possédaient une terre et des contingents durant la première moitié des années 70, de sorte que les nouveaux venus dans le secteur de la production laitière ne se trouvent guère en meilleure situation que celle des producteurs laitiers avant l'entrée en vigueur du programme et doivent faire face à une structure de coûts plus élevés pour contrebalancer les prix majorés du lait. Par conséquent, les avantages que procure le programme prennent surtout la forme de gains en capital relatifs aux contingents et à la propriété. Ils touchent principalement les propriétaires des grandes fermes qui produisaient du lait au début des années 70.

L'objectif consistant à maintenir le volume de production du lait de transformation s'éloigne lentement en raison d'une diminution à long terme de la consommation nationale de matières grasses par habitant et se complique par la hausse constante des prix à la consommation. Certes, ce marché de plus en plus restreint est approvisionné dans une large mesure par des produits laitiers nationaux, mais cette autosuffisance occasionne pour la société canadienne des coûts annuels très élevés.

Si les consommateurs peuvent obtenir des produits laitiers de qualité, il ne s'agit pas d'une conséquence de la réglementation économique de l'industrie. Du

reste la gamme de produits mis à la disposition des consommateurs est plus étroite qu'elle ne le serait s'il y avait une moins grande réglementation[17]. Les produits laitiers sont vendus aux consommateurs à des prix nettement plus élevés que les prix mondiaux. En fait, les prix des produits laitiers semblent être établis sans tenir compte des besoins des consommateurs et ne peuvent être jugés « raisonnables » que du point de vue du producteur.

Nous pouvons considérer que l'objectif consistant à garantir un traitement équitable à tous les producteurs est atteint dans la mesure où la politique relative au lait de transformation est appliquée de façon uniforme et où les producteurs reçoivent relativement le même prix par unité de lait, quel que soit le lieu de production. Cependant, le programme contient une certaine discrimination à l'égard des producteurs plus efficaces (dans les provinces où le contingentement du marché est effectué en fonction de la production laitière antérieure) et à l'égard des nouveaux producteurs laitiers ayant une production croissante, ces derniers devant verser des montants substantiels pour acheter le « droit » de vendre du lait de consommation et/ou de transformation aux producteurs laitiers ayant obtenu ces contingents gratuitement.

Enfin, trois aspects négatifs précis de la politique laitière en vigueur méritent une attention particulière.

Premièrement, le programme fédéral relatif au lait de transformation et les programmes provinciaux touchant le lait de consommation sont l'expression parfaite de mauvaises pratiques commerciales à l'échelle internationale et nationale. D'abord, dans le cas des produits du lait de transformation, il est virtuellement interdit d'importer du beurre, les importations de fromage font l'objet de restrictions quantitatives et les produits laitiers canadiens, notamment, le lait écrémé en poudre et le lait écrémé concentré, sont écoulés sur les marchés mondiaux à des prix nettement inférieurs au prix national et à leur coût de production. Dans le cas du lait de consommation, les importations des États-Unis sont interdites et il n'existe virtuellement aucun commerce interprovincial. Ces pratiques sont contraires à la politique canadienne établie visant à favoriser la libéralisation du commerce international des produits agricoles et alimentaires et à conserver l'intégrité du marché commun canadien.

Deuxièmement, le prix de base établi en 1975 a été fixé à un niveau trop élevé par rapport aux coûts de production du lait de transformation[18]. Par conséquent, la formule d'établissement des prix a donné lieu à des prix trop généreux pour l'année en cours, comme en témoignent les valeurs rattachées aux contingents dans les provinces où ces contingents peuvent être vendus. Le ministre fédéral de l'Agriculture a constaté le lien général entre la valeur des contingents et le niveau des prix en ces termes :

> Les prix des contingents sont élevés uniquement parce que les producteurs acceptent de les payer. Les producteurs paient des prix très élevés pour les contingents parce que, compte tenu des conditions actuelles du marché, ils s'attendent à recouvrer leurs investissements importants et à faire un profit par la suite. Les prix des contingents constituent donc un baromètre de la rentabilité de l'industrie [...]. Les prix élevés des contingents témoignent du fait que les rendements moyens sont devenus relativement élevés, et que la formule d'établissement des prix est trop généreuse[19].

Le ministre a également fait ressortir un autre défaut – notamment, que la formule d'ajustement des rendements ne permet pas d'évaluer réellement les variations du coût de production du lait, elle ne fait que transmettre les hausses du prix des facteurs de production. Il a souligné à juste titre que non seulement les producteurs, mais les consommateurs aussi, devraient bénéficier des améliorations de la productivité dans l'industrie laitière par l'inclusion d'un facteur de productivité dans la formule d'établissement du prix du lait de transformation[20].

La question de la valeur croissante des contingents est particulièrement pertinente dans le sous-secteur de la production du lait de consommation de certaines provinces. Par exemple, en Colombie-Britannique, le contingent de lait de consommation se vendait à 173 $ la livre par jour (soit plus de 380 $ l'hectolitre) en décembre 1980. Ce niveau de prix est révélateur des rentes économiques perçues par les détenteurs originaux des contingents[21]. Pour mieux comprendre ces données, un nouveau producteur laitier doit payer, lorsque la valeur du contingent s'établit au niveau en question, au moins 300 000 dollars pour acheter le « droit » de vendre le lait produit par un troupeau de 50 vaches laitières et ce, avant qu'il ait acheté le terrain, les bâtiments, l'équipement et les vaches. Comme nous l'avons souligné précédemment, ceci constitue un obstacle financier supplémentaire pour les producteurs éventuels et un fardeau permanent par la suite. En Ontario, où le prix du lait de consommation est le plus bas, le prix des contingents a été fixé à 16 $ la livre par jour par l'Office de vente du lait de l'Ontario jusqu'en 1979. Par la suite, la vente aux enchères des contingents de lait a été mise sur pied et à la fin du premier trimestre de 1981, le prix d'un contingent de lait de consommation atteignait plus de 40 $ la livre par jour.

Troisièmement, les programmes de gestion de l'offre du lait de consommation et de transformation contiennent, de façon inhérente, des aspects inflationnistes et régressifs. Les consommateurs à faible

revenu interviennent pour une part proportionnellement plus grande du revenu transféré aux producteurs laitiers que les consommateurs à revenu plus élevé et, dans le cas du lait de transformation, cet écart s'élargit à mesure que la valeur réelle des subventions directes diminue et qu'une plus grande pression s'exerce au niveau des programmes de soutien par l'achat[22]. Malheureusement, en outre, les distorsions des modes de consommation de produits laitiers occasionnées par les programmes ne favorisent pas les intérêts des consommateurs sur le plan nutritif. Les prix du beurre sont relativement plus bas et ceux du lait écrémé en poudre relativement plus élevés qu'ils ne le seraient en l'absence de réglementation du marché. De façon générale, le régime alimentaire des Canadiens a une teneur trop élevée en matières grasses (le beurre est virtuellement une matière grasse pure) et relativement faible en calcium et en vitamine D, soit deux éléments abondants dans les produits de lait écrémé.

Régimes réglementaires de rechange

Au Canada, les politiques fédérales et provinciales relatives au lait sont un exemple typique de réglementation économique coûteuse et inefficace. Un des objectifs primordiaux des politiques est de transférer le revenu des consommateurs de produits laitiers et des contribuables aux producteurs laitiers. C'est l'objet de ces politiques puisque les producteurs de lait de consommation et de transformation reçoivent des avantages d'une valeur brute nettement supérieure à 600 millions de dollars par année, mais à un coût considérable pour les autres groupes de la société et l'ensemble du Canada. Les consommateurs et les contribuables semblent perdre globalement près de 1 milliard de dollars par année. Les coûts statiques en termes de bien-être pour le pays dépassent 200 millions de dollars, c'est-à-dire que pour chaque dollar de revenu supplémentaire reçu par le producteur, il y a une perte estimative de plus de 30 cents en termes de bien-être.

Les modifications et les choix de politiques qui existent sont innombrables. La mesure la plus radicale consisterait à supprimer totalement la réglementation du marché tant du lait de transformation que du lait de consommation, à savoir faire disparaître le programme de gestion de l'offre, éliminer les prix de soutien des produits laitiers, annuler les subventions directes et abolir les restrictions commerciales. Contrairement à ce que croient de nombreux membres de l'industrie laitière, ces mesures n'entraîneraient pas la disparition de l'industrie laitière canadienne. Sans doute son envergure diminuerait-elle.

Barichello a fait une étude comparative de l'incidence de la suppression de la réglementation des marchés du lait de consommation et du lait de transformation, sans restriction relative au commerce extérieur, et du système de réglementation en vigueur (régime 1, tableau 7-2). Il ne s'agit pas, bien sûr, d'un régime de politique plausible surtout à cause de son impossibilité sur le plan politique. Néanmoins, cette hypothèse nous renseigne sur l'incidence économique possible d'une telle mesure, sinon sur sa concrétisation. En évitant les pertes actuelles en termes de bien-être, le revenu national pourrait vraisemblablement augmenter de 200 millions de dollars par année, les contribuables épargneraient 300 millions, et les consommateurs bénéficieraient d'un gain annuel de 700 millions en revenus transférés. Pour les producteurs, la perte de revenu brut serait d'environ 670 millions de dollars par année, perte qui serait atténuée dans une certaine mesure en évitant les retenues actuelles sur le lait de transformation produit qui servent à financer la vente de l'excédent de lait écrémé en poudre. Après une contraction initiale, l'industrie laitière correspondrait à environ 70 % de sa taille actuelle.

Dans le tableau 7-2, Barichello présente cinq autres régimes réglementaires (régimes 2 à 5), ainsi que leur incidence possible par rapport à la réglementation actuelle. Ces cinq régimes réglementaires sont les suivants :

- supprimer la réglementation à l'échelle nationale, mais conserver les restrictions à l'importation touchant le lait de transformation et le lait de consommation (régime 2) et, comme variante, éliminer la réglementation à l'échelle nationale pour le lait de transformation et maintenir les programmes de réglementation en vigueur pour le lait de consommation (régime 2a);
- abandonner la formule d'établissement des prix pour le lait de transformation et fixer le prix à la ferme de ce lait de sorte que la valeur des contingents tend vers zéro en faisant varier la valeur de la subvention directe (régime 3);
- déterminer les besoins nationaux de lait de transformation en termes de solides lactiques non gras plutôt que de matières grasses (régime 4);
- supprimer la subvention directe relative au lait de transformation, mais hausser les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre pour que les producteurs obtiennent des prix égaux aux prix visés à l'heure actuelle (régime 5);
- éliminer les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre, mais garantir aux producteurs des prix correspondant au rendement visé à l'heure actuelle en haussant les subventions directes pour le lait de transformation (régime 6).

Tableau 7-2

Répercussions de six régimes réglementaires de rechange par rapport au régime actuel, Canada, 1980

En millions de dollars

	Hausse (+) ou baisse (-) des :			
	Coûts au titre de l'assistance sociale	Transferts aux producteurs	Transferts aux consommateurs	Transferts aux contribuables
Régimes considérés :				
(1) Suppression des contrôles relatifs au lait de consommation et de transformation	-208	-671	+686	+303
(2) Maintien des restrictions touchant le commerce extérieur et élimination des restrictions à l'échelle nationale	-143	-560	+391	+303
(2a) Élimination des seules restrictions touchant le lait de transformation	-112	-310	+111	+303
(3) Abandon de la formule d'établissement des prix; fixation du prix du lait pour que la valeur du contingent égale zéro en diminuant la subvention directe	0	-256	0	+256
(4) Détermination des besoins nationaux en solides lactiques non gras au lieu de matières grasses	-80	+64	0	+174
(5) Suppression des prix de soutien; hausse visant à compenser les subventions directes	-104	+100	+183	-231
(5a) Hausse des subventions uniquement pour garantir le prix net actuel	-104	0	+183	-131
(6) Suppression des subventions directes; hausse des prix de soutien pour compenser	+45	+20	-68	+280

SOURCE Barichello, « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », tableaux 3, 4 et 7.

Le deuxième régime suppose l'absence de réglementation du marché national, tant du lait de transformation que du lait de consommation, mais, à l'encontre du régime 1 qui préconise le libre-échange sans subventions, ce scénario conserve les restrictions actuelles à l'importation de lait frais et de produits laitiers. Dans ce contexte, il est estimé que le prix à la ferme du lait fléchirait de 25 % par rapport aux niveaux actuels et que la production de lait de transformation diminuerait d'environ 7 %. En termes de bien-être, les pertes annuelles à l'échelle nationale découlant du programme seraient réduites de plus de 140 millions de dollars par rapport au niveau actuel. Les consommateurs et les contribuables retireraient respectivement près de 400 et 300 millions de dollars, mais les producteurs laitiers perdraient, dans l'ensemble, environ 560 millions en revenu brut. Il y aurait donc manifestement une chute marquée du revenu agricole des producteurs laitiers, à court terme. Néanmoins, l'incidence serait moins considérable si les barrières commerciales étaient supprimées également (voir le régime 1). Bien que de nombreux producteurs abandonneraient l'industrie, la production laitière totale ne diminuerait que de 4 à 5 %. Les obstacles à l'entrée (ou à une production laitière accrue) n'existeraient plus puisqu'il n'y aurait pas de restrictions sous forme de contingents. Si la réglementation actuelle du marché du lait de consommation demeure et que seul le marché du lait de transformation n'est pas réglementé (régime 2a), il en résulterait des avantages aussi importants mais moins considérables pour les consommateurs et les contribuables, les pertes en termes de bien-être seraient également réduites et la perte de revenu brut des producteurs serait nettement moins grande que dans le cas du régime 2.

Le troisième régime examine l'incidence de l'abandon de la formule d'établissement des prix du lait de transformation et de son remplacement par un système où le prix est fixé pour que la valeur des

contingents se rapproche de zéro. Les changements du prix du lait de transformation seraient effectués par la modification de la valeur des subventions directes, tandis que les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre demeureraient au même niveau. Étant donné les niveaux des valeurs des contingents en 1980, cette façon d'établir les prix donnerait lieu à une diminution du prix net à la ferme de près de 20 % (soit de 31 à 25 $ l'hectolitre) en raison de l'élimination virtuelle des subventions directes (qui passeraient de 6,04 $ l'hectolitre à 0,24 $ l'hectolitre). Par rapport au système actuel, il n'y aurait aucune variation nette des pertes en termes de bien-être et la situation des consommateurs demeurerait la même, mais le transfert de revenus des producteurs laitiers aux contribuables s'élèverait à environ 250 millions de dollars par année. Puisque la valeur des contingents se rapprocherait de zéro, les obstacles à l'entrée dans le secteur de la production de lait de transformation seraient pratiquement inexistants.

Le régime 4, qui suppose la détermination des besoins nationaux de lait de transformation en termes de solides lactiques au lieu des matières grasses, a suscité une attention particulière dans plusieurs études antérieures[23]. Sous l'angle le plus simple, cette politique suppose la diminution de la production de lait de transformation au niveau correspondant à la demande nationale de solides lactiques, au prix de soutien en vigueur pour les produits du lait écrémé en poudre, et consiste à combler le manque de matières grasses pour suffire aux besoins de consommation aux prix de soutien en vigueur en important du beurre de l'étranger. Cette façon de procéder aurait des avantages substantiels sur le plan de l'efficacité parce que les ressources ne seraient pas gaspillées pour produire des produits laitiers qui doivent être écoulés à l'étranger à des prix désavantageux. La production de lait de transformation afficherait une baisse d'environ 30 %. Le prix net versé au producteur pour la quantité réduite de lait de transformation augmenterait parce qu'il n'y aurait pas de retenue pour la production excédentaire, les niveaux des prix de soutien et des subventions directes demeureraient les mêmes. Toutefois, la majoration des prix nets du lait accompagnée d'une diminution du nombre de contingents entraînerait un accroissement substantiel du prix des contingents. Comparativement au programme laitier en vigueur, Barichello estime que, dans le contexte du régime 4, les pertes nationales en termes de bien-être diminueraient de 80 millions de dollars par année et que les contribuables réaliseraient un gain d'environ 170 millions par année, étant donné que leur contribution actuelle au soutien de l'industrie laitière serait remplacée par les profits réalisés par l'importation du beurre aux prix mondiaux et sa revente à des prix de soutien nationaux plus élevés.

Le régime 5 suppose que le régime de prix de soutien pour le beurre et le lait écrémé en poudre serait éliminé, que le prix du marché des matières grasses et des solides lactiques non gras serait déterminé par les forces du marché national, compte tenu du niveau existant de production de lait, mais que le niveau visé de rendement pour les producteurs de lait de transformation demeurerait au niveau actuel par l'accroissement des subventions directes. Les prix du lait écrémé en poudre fléchiraient de moins de 60 % par rapport au niveau actuel et les subventions directes devraient atteindre presque le double (soit près de 12 $ l'hectolitre) pour que les producteurs continuent de recevoir le prix à la ferme actuel. Les pertes nationales en termes de bien-être seraient réduites pour s'établir à environ 100 millions de dollars comparativement au niveau atteint dans le contexte de la réglementation actuelle, principalement en raison de la suppression des coûts occasionnés par les programmes d'écoulement de l'excédent de solides lactiques non gras. Pour les producteurs, il s'agirait d'un gain de plus de 100 millions de dollars suite à l'élimination de la retenue sur la production dépassant le contingent. Pour les consommateurs, il s'agit d'un gain de plus de 180 millions de dollars par année. Dans le contexte de cette politique, toutefois, les contribuables devraient payer nettement plus de 200 millions de dollars par année en plus des 300 millions qu'ils versent déjà en vertu de la politique laitière actuelle.

Une variante du régime 5, soit le régime 5a, pourrait permettre de limiter le fardeau financier des contribuables en augmentant les subventions directes lorsque le prix payé aux producteurs de lait de transformation serait égal au prix visé, moins la retenue pour la production excédentaire (c'est-à-dire maintenir le prix net à la ferme du lait de transformation aux niveaux actuels). Par rapport à la réglementation existante, cette variante entraînerait pour les contribuables des coûts supplémentaires de 130 millions de dollars comparativement au régime 5 où ces coûts seraient de 200 millions. Son avantage réside dans le fait que les prix du lait de transformation payés aux producteurs resteraient les mêmes et, par conséquent, il n'y aurait aucune variation des prix des contingents par rapport au niveau actuel.

Les régimes 5 et 5a comportent un important désavantage pour les producteurs. Le fardeau financier des politiques serait entièrement assumé par les contribuables et le ministère des Finances. Les coûts globaux de la réglementation seraient manifestes au lieu d'être à moitié dissimulés, comme ils le

sont actuellement dans les régimes de soutien des prix du marché, sous forme de restrictions commerciales et des programmes de soutien par l'achat de la Commission canadienne du lait.

L'antithèse de la suppression des prix de soutien et de l'accroissement des subventions directes aux producteurs consisterait à éliminer complètement les subventions directes et à majorer les prix de soutien pour atteindre le niveau actuel de rendement visé par les producteurs de lait de transformation (régime 6). Si l'on suppose un accroissement portant à la fois sur les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre, pour garantir les prix visés à l'heure actuelle en l'absence de subventions directes, il faudrait augmenter proportionnellement les prix de soutien de ces deux produits de plus de 20 %. Le volume de lait de transformation requis pour satisfaire à la demande nationale de matières grasses afficherait une baisse pouvant atteindre 25 % à mesure que la consommation de beurre fléchirait. Ce régime n'est avantageux que pour les contribuables qui paieraient 200 millions de dollars par année en moins à cause de la suppression des subventions directes. Les pertes en termes de bien-être à l'échelle nationale augmenteraient d'environ 45 millions de dollars par année, comparativement au système en vigueur. Pour les consommateurs, la perte supplémentaire sous forme de transferts de revenus atteindrait près de 70 millions de dollars par année. Les pertes subies par les consommateurs et les nouveaux venus ainsi que le coût social de la réglementation seraient complètement dissimulés, caractéristique peu souhaitable pour une politique laitière.

Cette gamme de six politiques possibles pour remplacer la réglementation en vigueur dans l'industrie laitière varie d'une politique qui exige un changement fondamental de l'orientation (régime 1) à des politiques qui supposent un mélange de différentes mesures (régimes 5 et 6). Il va sans dire qu'entre ces deux antipodes, il y a tout un éventail de politiques possibles.

Conclusions

Il serait peu réaliste de s'attendre à une transformation radicale de la nature et de l'orientation de la politique laitière en vigueur, transformation rendue invraisemblable en raison des considérations politiques; ces changements se produiront plutôt de façon progressive. Toutefois, la politique laitière est si coûteuse et si inefficace à l'heure actuelle qu'un nouvel examen des objectifs et des mesures de réglementation économique propres à ce secteur s'impose. La présente étude de la politique laitière à long terme arrive en temps opportun.

À notre avis, il n'existe aucune raison impérieuse pour que l'autosuffisance en matières grasses constitue l'objectif primordial de la politique laitière. À l'heure actuelle, cet objectif engendre des coûts substantiels pour les consommateurs, les contribuables et le pays dans son ensemble. Dans la politique laitière à long terme de 1975, l'objectif visé consistait à réduire le niveau d'autosuffisance avec le temps. Cet objectif qui a été abandonné par la suite devrait être repris. Le plus grand recours aux marchés mondiaux comme source d'une proportion plus importante des produits laitiers consommés au Canada peut nécessiter l'acceptation d'une plus grande échelle de prix. Toutefois, la question d'un approvisionnement sûr ne poserait pas de problème. Depuis plusieurs décennies, il existe un excédent de produits laitiers sur les marchés mondiaux et aucun changement fondamental de la situation ne s'annonce. En outre, les producteurs étrangers réellement efficaces, soit la Nouvelle-Zélande et l'Australie, sont en mesure d'accroître leur production s'ils sont assurés d'un meilleur accès au marché canadien, une restriction certaine du marché européen du beurre étant prévu pour la Nouvelle-Zélande. Des ententes à long terme avec des fournisseurs étrangers pour l'approvisionnement en matières grasses constituent des démarches qui présenteraient de nombreux avantages pour les contribuables et le pays (voir le régime 4, tableau 7-2). Elles méritent d'être examinées plus à fond.

La diminution du niveau d'autosuffisance en matières grasses au Canada correspond à une contraction de l'industrie laitière tant sur le plan de la production que sur celui du conditionnement. Historiquement, on a fait état que de nombreux producteurs laitiers ont très peu de choix, pour ce qui est d'autres types d'emploi (s'il en existe). Cette question a été très exagérée. Des recherches récentes montrent que les producteurs laitiers (en Ontario et au Québec) sont beaucoup plus mobiles qu'on le croyait sur le plan de l'emploi[24]. Cependant, il serait peut-être possible de fournir une certaine aide pour faciliter l'adaptation des producteurs et des conditionneurs qui quittent l'industrie et pour accroître la productivité de ceux qui restent.

Il y aurait lieu de réexaminer la tendance actuelle de la politique laitière du gouvernement fédéral consistant à réduire la valeur réelle des subventions directes en vue du soutien du revenu des producteurs laitiers et à majorer les prix de soutien des produits laitiers transformés. D'après les régimes 5 et 5a, il semble que la démarche contraire (soit accroître les subventions directes et diminuer les prix de soutien) soit un moyen nettement plus efficace de transférer

des revenus aux producteurs de lait de transformation.

De nombreux coûts occasionnés par la politique laitière en vigueur peuvent être évités, sans en changer la structure, par la simple diminution des prix réels du lait. Ainsi, même si les éléments de la réglementation de l'industrie laitière demeuraient inchangés, il faudrait tout au moins réexaminer les mécanismes actuels d'établissement des prix du lait de transformation et du lait de consommation. Il est clair que la méthode utilisée à l'heure actuelle pour établir les prix (recours à des formules), fournit un taux de rendement que de nombreux producteurs laitiers considèrent nettement supérieur au coût de production du lait. Comme dans le secteur de la volaille, il existe trois principales mesures pour changer la méthode actuelle d'établissement des prix du lait de transformation et du lait de consommation. La première consiste à redéfinir les éléments de base sur lesquels sont fondées les décisions relatives aux formules de prix. Dans le cas du lait de transformation, le prix de base a été fixé arbitrairement en 1975 à un niveau trop élevé pour traduire les coûts raisonnables de la production efficace de lait et, par la suite, les prix annuels ont été établis au moyen de la formule de rajustement des rendements sans tenir compte des résultats obtenus. Ces constatations sont également valables dans le cas des formules d'établissement des prix du lait de consommation afin que les consommateurs puissent bénéficier, au même titre que les producteurs, des avantages des progrès technologiques dans le domaine de la production laitière. Le troisième changement (le plus important) serait de tenir compte de la valeur des contingents dans la formule d'établissement des prix et d'utiliser ces valeurs comme indice de la rentabilité de la production laitière. Si les valeurs des contingents sont élevés et continuent de croître, comme c'est évidemment le cas, les prix fixés au moyen de la formule sont donc trop élevés et devraient être rajustés en conséquence à la baisse.

Il faudrait également apporter des changements au processus d'élaboration de la politique laitière et de réglementation des programmes en vigueur. Le chapitre 13 porte sur la composition des organismes de réglementation statutaires et sur leurs processus de réglementation et fournit plusieurs recommandations à ce sujet. Ces recommandations touchent aussi la réglementation des marchés du lait de transformation et du lait de consommation au Canada. Elles intéressent autant la Commission canadienne du lait[25] et les organismes provinciaux de réglementation du secteur laitier que le Conseil national de commercialisation des produits agricoles et les offices provinciaux d'envergure qui réglementent d'autres sous-systèmes de denrées.

Enfin, nous pouvons souligner que le coût de la réglementation de l'industrie laitière serait moins élevé si le rendement des producteurs laitiers du Canada était plus élevé. La politique laitière nationale devrait donc être axée davantage sur un accroissement de la productivité. Certes, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux réservent déjà une part importante des ressources à des programmes tels que le contrôle des troupeaux, la sélection des reproducteurs mâles, l'insémination artificielle, les méthodes d'alimentation, l'amélioration de la santé et d'autres aspects des techniques de production laitière et de gestion des fermes laitières. Toutefois, les dépenses annuelles au titre de ces programmes sont faibles comparativement aux coûts élevés des programmes de transfert de revenus que nous avons décrits. Il faudrait refaire le partage des ressources publiques entre les transferts de revenus annuels importants et continus qui servent à subventionner les producteurs agricoles, et les mesures qui, par l'accroissement de la productivité, réduiraient le fardeau que représente le programme de soutien des revenus des producteurs laitiers pour les autres Canadiens. En outre, les comptes rendus annuels de la politique laitière canadienne et ses examens périodiques devraient être axés davantage sur les programmes destinés à améliorer la productivité et sur les progrès à cet égard. Le reste de la société canadienne est en droit de savoir que tous les efforts sont faits pour minimiser les coûts de la réglementation de l'industrie laitière, à l'heure actuelle, et encore bien davantage, dans l'avenir. Si cet objectif et cette perspective ne sont pas ceux du gouvernement fédéral et des provinces et des associations de producteurs laitiers, ils devraient le faire savoir.

8 Le secteur des fruits et légumes conditionnés : les tomates et les asperges

Au Canada, il existe plus de 30 offices de commercialisation des cultures horticoles. On trouve le plus grand nombre (13) en Ontario, ensuite en Colombie-Britannique et au Québec (6 et 4, respectivement). À l'échelle nationale, leur envergure sur le plan des denrées ainsi que leurs attributions et leurs fonctions sont très variables. La présente section porte uniquement sur les activités de deux offices de commercialisation de l'Ontario et sur deux denrées, soit les tomates et les asperges destinées à la transformation[1]. Bien que les données fournies ici soient très précises, elles ne constituent pas une étude exhaustive de la réglementation du secteur horticole. Elles montrent les difficultés que posent le recours à des offices de commercialisation provinciaux. Enfin, ces données mettent en évidence qu'un élargissement des pouvoirs des producteurs en vue de régler les problèmes en matière de structure et de production agricoles peut avoir des répercussions à l'échelle nationale.

La valeur totale à la ferme des fruits et légumes cultivés commercialement était d'environ 700 millions de dollars en 1979. Les pommes, principal fruit cultivé, interviennent pour 40 % de la valeur des fruits. Environ un cinquième de cette production est destiné à la transformation. La pomme de terre est le plus important légume produit en termes de valeur à la production. Un tiers de la récolte est transformé. Viennent ensuite les tomates dont la valeur à la production était de 70 millions de dollars en 1979. Plus des deux tiers de cette récolte est transformée. La récolte d'asperges est relativement moins importante, sa valeur à la production n'étant que de 3,8 millions de dollars en 1979.

La valeur totale des expéditions du secteur de la transformation des fruits et légumes était de 1,4 milliard de dollars en 1979. Au Canada, il y a environ 200 usines de traitement des fruits et légumes (comparativement à 270 en 1970) qui emploient environ 13 000 travailleurs à temps plein et 13 000 travailleurs saisonniers supplémentaires en période de pointe, soit d'août à septembre. L'Ontario intervient pour environ 60 % de la valeur des expéditions totales, suivie du Québec, puis par ordre décroissant, des provinces de l'Atlantique, de la Colombie-Britannique et des Prairies. L'industrie approvisionne surtout le marché national, les exportations ne représentant que 8 % de la production. Les importations de fruits et légumes transformés (dont plus de la moitié sont des produits cultivés en zone tempérée qui concurrencent les produits locaux) correspondent à environ 25 % de la consommation nationale.

En 1978, deux groupes d'étude ont examiné le secteur de la transformation des aliments et les industries des fruits et légumes transformés[2]. Une des conclusions tirées, et plus précisément pour les fruits et les légumes, était que les pouvoirs confiés aux offices de commercialisation dans l'intérêt des producteurs semblaient exercés de façon à mettre en danger l'évolution et la viabilité même de certaines branches de l'industrie de transformation des aliments. Cette situation se manifeste par exemple par le fléchissement de la balance commerciale pour les produits transformés de base et par la rentabilité faible et décroissante de la transformation des produits de légumes de base attribuable en partie au fait que les prix des matières premières représentent une proportion nettement plus élevée des coûts totaux que dans les autres pays, notamment les États-Unis.

Il existe essentiellement deux types d'offices de commercialisation des cultures horticoles : les offices qui négocient les prix et les conditions de vente au nom des producteurs membres et les offices qui ont des pouvoirs en matière d'établissement des prix et/ou qui jouent le rôle d'agent des producteurs pour toutes les ventes et la perception des paiements (soit un intermédiaire unique pour la vente). Une caractéristique générale de ces offices est qu'ils contrôlent les fruits et légumes frais qui sont vendus en vue de la transformation au lieu d'être livrés au marché pour la consommation immédiate. Les producteurs dont les récoltes sont destinées à la transformation plutôt

qu'à la consommation immédiate cherchent à conclure des ententes de commercialisation pour les fruits et légumes de transformation. Cette attitude est la conséquence du grave problème de disparité des pouvoirs de négociation entre les nombreux producteurs et le nombre restreint de conditionneurs de fruits et légumes.

Au Canada, les récoltes de tomates destinées à la transformation proviennent presque toutes de l'Ontario. Au cours des 20 dernières années, la production a augmenté de presque 50 %, le rendement par acre, de 40 %, le nombre de cultivateurs a diminué de 60 %, et le nombre moyen d'acres par producteur a plus que doublé, tandis que la superficie totale de production est demeurée relativement la même.

	Moyenne, 1960-1961	Moyenne, 1978-1979
Nombre de producteurs	3 626	1 500
Superficie totale	22 208	23 555
Acres par producteur	6,1	15,8
Production (en tonnes)	307 535	458 291
Rendement moyen (en tonnes par acre)	13,93	19,48

Au Canada, la transformation des tomates est assurée par environ 30 entreprises situées principalement en Ontario. Cette transformation englobe notamment les tomates entières en conserve, le jus, le ketchup, les tomates broyées, la purée, la sauce, la soupe et le concentré de tomate. En 1979, les quatre entreprises dominantes de ce secteur sont intervenues pour plus de 70 % des expéditions totales de produits de tomates transformées. L'autosuffisance est atteinte pour le jus et le ketchup. Par contre nous importons environ 40 % des tomates entières en conserve consommées et presque la totalité du volume nécessaire pour suffire à la demande de purée et de pâte de tomate. Constatons pour finir que les exportations de produits de la tomate sont minimes. Si toutes les importations à base de tomates transformées pouvaient être remplacées, de façon économique, par des produits canadiens, il faudrait prévoir 13 000 acres de plus pour fournir les usines de transformation canadiennes (soit un accroissement de 50 % par rapport à la superficie totale actuelle).

La superficie totale réservée à la culture d'asperges a varié entre 3 000 et 4 000 acres, mais tant le rendement par acre que la production totale ont fléchi de plus de 20 % au cours des 20 dernières années.

	Moyenne, 1960-1961	Moyenne, 1978-1979
Nombre d'acres productives	3 740	3 569
Rendement moyen (livres par acre)	1 867	1 520
Production (en millions de livres)	7,0	5,4

L'Ontario est la principale province productrice d'asperges et, au cours des cinq dernières années, elle intervenait pour environ 70 % en moyenne de la production nationale totale. Les trois autres provinces productrices sont la Colombie-Britannique, le Québec et le Manitoba. Depuis 1960, la proportion de la production ontarienne d'asperges destinée à la transformation a varié de 90 %, en 1965, à 43 %, en 1979. Depuis 1975, on constate une baisse constante de la part de la production destinée à la transformation, soit de 71 % à 43 %. Durant cette période, les prix des asperges pour consommation immédiate étaient en moyenne 20 % plus élevés que les prix des asperges de transformation.

La récolte nationale d'asperges représente près d'un tiers de la production totale d'asperges au Canada, les deux autres tiers étant importés des États-Unis (principalement des États de Washington, de l'Oregon et de la Californie). Au cours des dernières années, les récoltes canadiennes d'asperges destinées à la consommation immédiate et à la transformation intervenaient pour une part de moins en moins grande du marché national. À l'heure actuelle, l'industrie de transformation des asperges, située principalement en Colombie-Britannique, importe environ 75 % des matières premières requises. La part de la production nationale d'asperges de la Colombie-Britannique est passée de moins de 50 %, en 1975, à 70 %, en 1979. Mais cet accroissement est presque entièrement attribuable aux importations de matières premières. La part de la production nationale de l'Ontario est passée de 31 %, en 1971, à 22 %, en 1979. À titre de comparaison, sa part se rapprochait de 60 % de 1961 à 1965.

Les usines canadiennes de transformation d'asperges, principalement celles de la Colombie-Britannique, ont trouvé un nombre croissant de débouchés étrangers pour leurs produits en conserve dans les pays du Royaume-Uni, en Australie et ailleurs. Au cours des années 60, les exportations représentaient 6 % de la production tandis qu'en 1979, cette proportion atteignait 37 %. Parallèlement, la part des

disparitions nationales que représentent les importations d'asperges en conserve est demeurée relativement stable, soit un peu moins de 10 % du marché national. En fait, les importations d'asperges et les produits canadiens sont deux denrées distinctes; les importations proviennent de Taiwan et sont constituées d'asperges blanches tandis que la production canadienne est composée d'asperges vertes.

Les problèmes

Deux préoccupations constantes sous-tendent les politiques gouvernementales relatives aux industries des tomates et des asperges : premièrement, la divergence de pouvoirs de négociation entre les producteurs de légumes et les usines de transformation qui les achètent et, deuxièmement, la protection des producteurs canadiens de tomates et d'asperges fraîches et transformées contre la concurrence étrangère.

Les producteurs ontariens de tomates de transformation doivent faire face à une industrie très concentrée où quatre usines de transformation interviennent pour 70 % des achats de tomates de transformation. Les cultivateurs ontariens d'asperges ne vendent leur produit qu'à trois acheteurs. Les cultivateurs de ces deux produits ont manifesté le désir d'accroître leur pouvoir de négociation afin de s'assurer de meilleurs prix ainsi que des conditions de vente meilleures et plus équitables.

La question du commerce a trois volets. D'abord, les taux de rendements des producteurs canadiens subissent constamment les pressions exercées par la concurrence équitable et soutenue des produits importés de régions bénéficiant d'énormes avantages sur le plan de la production et de la transformation de produits étudiés. Dans le cas des tomates transformées, ces pays sont les États-Unis, le Mexique, l'Espagne et le Portugal, où les conditions naturelles sont plus propices à la production et où les coûts de main-d'œuvre sont en règle générale moins élevés. En outre, les États-Unis utilisent des techniques de pointe tant pour la culture que pour la transformation. Leurs producteurs de tomates et leurs usines de transformation réalisent ainsi dans une industrie mieux structurée d'importantes économies d'échelle. En Californie, par exemple, la saison de production et de transformation de la tomate est deux fois plus longue qu'en Ontario. L'unité de production moyenne y est 20 fois plus grande que celle de l'Ontario et la presque totalité de la récolte est moissonnée mécaniquement comparativement à 20 % en Ontario. Dans le cas des asperges de transformation, la concurrence pour les matières premières canadiennes provient des États-Unis, notamment de Washington et de la Californie. Dans ce domaine, les principaux avantages des concurrents sont moins définis. Cependant, l'analyse montre que la production d'asperges en Ontario a fléchi au cours des années 60 et 70[3], tandis que le rendement par acre des deux principaux États producteurs d'asperges est demeuré relativement le même (dans l'État de Washington où il était initialement élevé) ou a augmenté (en Californie).

Deuxièmement, les taux de rendement des producteurs et des usines de transformation ont subi sporadiquement les effets d'une concurrence injuste de la part des produits importés (notamment les produits de la tomate) de certains pays. Par exemple, la Communauté économique européenne subventionne la production, la transformation ainsi que l'exportation subséquente des produits de transformation de la tomate. Les produits de tomates transformées dans les pays de l'Europe de l'Est sont offerts à des prix jugés inférieurs à leurs coûts de production afin de favoriser l'entrée de devises fortes. Il y a également eu des ventes sporadiques à perte et même du dumping de produits de transformation de la tomate de pays tels que Taiwan.

Troisièmement, jusqu'à tout dernièrement, la plupart des importations de produits de fruits et de légumes transformés faisaient l'objet de droits précis en vigueur depuis plusieurs années. Par conséquent, le degré réel de protection de l'industrie canadienne fléchit à mesure que les prix unitaires augmentent. L'inflation a érodé la protection douanière. En outre, le temps écoulé avant qu'il y ait réaction à des plaintes soulignant une concurrence déloyale était plutôt long. Certains estimaient que les imperfections de plus en plus prononcées des politiques commerciales et tarifaires relatives aux produits de transformation des fruits et des légumes limitaient la croissance de ce secteur. On le croyait pourtant capable d'améliorer la balance commerciale du pays au titre des importations d'aliments, par l'intermédiaire d'une production nationale accrue, et de contribuer à la stratégie industrielle nationale en majorant la valeur des produits alimentaires de base provenant du Canada. Toutefois, la rentabilité des usines de transformation des légumes en produits de base se situait non seulement à de faibles niveaux mais fléchissait au cours des années 70. On se demandait donc (comme c'est encore le cas aujourd'hui) si les investissements futurs, usines et équipement nécessaires pour élargir l'industrie se matérialiseraient.

Enfin, il convient de souligner, pour ce qui est de la transformation des tomates, que la demande affichant la croissance la plus marquée est celle des produits tirés du concentré de tomate, or cette production est très minime au Canada.

Politiques adoptées

Pour rétablir une certaine égalité en termes de pouvoirs de négociation entre les nombreux producteurs de fruits et légumes et les quelques usines de transformation de ces produits, les provinces ont établi des offices de commercialisation pour les producteurs de denrées particulières et/ou de groupes de denrées. Ces offices peuvent négocier avec les usines de transformation, au nom des cultivateurs membres, les variations importantes de prix, les conditions de vente et les garanties relatives aux contrats.

L'Ontario Vegetable Growers' Marketing Board (OVGMB) réglemente et contrôle, dans cette province, la commercialisation de 12 légumes destinés à la transformation dont les tomates de transformation. Tous les producteurs de légumes de transformation doivent s'enregistrer auprès de l'OVGMB et toutes les usines doivent acheter leurs légumes par l'intermédiaire de l'OVGMB, mais une usine peut choisir son fournisseur. Dans le cas des tomates, les négociations entre l'OVGMB et les usines de transformation portent sur un prix minimum par tonne de chacune des deux catégories de produit, les conditions de l'entente conclue entre les cultivateurs individuels et les usines de transformation (soit le calendrier des paiements aux cultivateurs et des livraisons de tomates aux usines), et le niveau des frais ou coûts rattachés à la production et à la commercialisation de la récolte (par exemple, le prix des plants fournis par les usines de transformation). En cas de désaccord entre l'OVGMB et les usines de transformation à l'occasion des négociations, le différend est réglé par un arbitre indépendant dont la décision est exécutoire. Récemment, l'OVGMB a tenté d'élargir ses pouvoirs en vue de fournir une plus grande sécurité aux producteurs existants. En 1979, l'OVGMB s'est adressé à l'Office de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario (OCPAO) pour obtenir des pouvoirs en matière d'établissement des prix. La demande a été rejetée par l'OCPAO. En 1980, un processus de négociation des prix a été élaboré de sorte que l'arbitre est tenu de choisir l'une des deux dernières offres présentées par les usines de transformation de l'OVGMB au lieu de faire des compromis. Trois autres mesures ont été prises pour améliorer la situation des cultivateurs sur le marché : les garanties relatives aux contrats ont été renforcées de sorte qu'un cultivateur peut revendiquer le droit à un contrat portant sur deux autres années lorsqu'une usine de transformation met fin à l'entente; les usines de transformation doivent répartir leur demande totale de tomates entre les producteurs existants au cas où leur demande globale fléchirait; les contrats peuvent porter sur des tonnes ou sur la superficie cultivée, le cultivateur décidant de la superficie qu'il veut cultiver pour respecter les exigences quantitatives convenues dans l'entente, plutôt que la superficie stipulée par l'usine de transformation comme c'était auparavant le cas.

L'Ontario Asparagus Growers' Marketing Board (OAGMB) a des pouvoirs considérables en matière de production et de commercialisation des asperges de transformation. Avant 1979, cet office pouvait négocier les prix des asperges de transformation mais en 1979, l'OCPAO lui a accordé le pouvoir d'établir les prix. La totalité de la récolte destinée à la transformation doit être confiée à l'office, qui répartit l'offre entre les usines de transformation, aux prix qu'il a fixés selon la variété, la classe ou la catégorie du produit. L'office perçoit des frais de commercialisation des asperges avant de distribuer aux producteurs les revenus versés par les usines de transformation. Les usines cultivant leurs propres asperges doivent également déclarer leur production à l'office qui en tient compte au moment de la répartition de l'approvisionnement restant.

Pour atténuer la concurrence qui s'exerce au niveau des importations de fruits et légumes frais et transformés, le gouvernement fédéral a eu recours à deux grandes mesures[4]. D'abord, en 1979, les droits spécifiques ont été remplacés par des droits *ad valorem* et, simultanément, le niveau de protection tarifaire a été relevé. Suivant une recommandation de la Commission du tarif, un droit *ad valorem* de 20 % ne devant pas être inférieur à 3 cents la livre a été imposé sur les tomates entières en conserve (alors qu'il était de 2 cents la livre sans droit *ad valorem*), tandis qu'un droit *ad valorem* de 13,6 % la livre a été imposé sur la pâte de tomate (au lieu de 1,5 cent la livre sans droit *ad valorem*). Le droit *ad valorem* frappant le jus de tomate est demeuré à 20 %. Parallèlement, en 1980, une nouvelle tarification devant être en vigueur toute l'année a été établie pour les asperges destinées à la transformation. Le droit spécifique a été fixé à 5 cents la livre ou à un taux *ad valorem* de non moins de 15 %. Les tarifs établis s'appliquent à toutes les régions durant toute l'année. Les usines de transformation peuvent demander un « drawback » visant les matières premières destinées à la transformation et à l'exportation, ainsi qu'une remise d'une partie des droits payés lorsque l'offre nationale de matières premières est insuffisante pour satisfaire à la demande d'asperges de transformation sur le marché canadien. Toutefois, cette dernière remise n'est accordée que si la demande de l'usine de transformation est appuyée par l'association de producteurs et une partie de la remise doit être versée à un fonds de recherche.

Deuxièmement, un processus rapide d'imposition d'un droit supplémentaire a été mis sur pied afin de raccourcir le temps écoulé avant l'établissement d'un droit supplémentaire pour les importations sporadiques perturbatrices de produits vendus à perte ou à des prix subventionnés.

Incidence de la réglementation

Au cours des 20 dernières années, le prix des tomates de transformation n'a pas augmenté en termes réels. Toutefois, même s'il est difficile de faire une comparaison directe avec les prix en vigueur aux États-Unis en raison des différences relatives aux catégories, des variations du taux de change et des coûts de transport, il semble néanmoins qu'entre 1950 et 1979, en vertu des ententes de commercialisation en vigueur en Ontario, les prix des matières premières s'établissaient constamment à des niveaux dépassant d'environ 20 % les prix établis aux États-Unis. Compte tenu des prix fixés, la culture de tomates de transformation en Ontario a été une activité rentable même pour les cultivateurs produisant à petite échelle et à coûts élevés. Certes, les rendements élevés de la production de tomates ont permis l'existence d'une industrie dont la structure et la technologie sont très coûteuses comparativement à son principal concurrent, la Californie. Une conséquence dite verticale des prix relativement élevés des matières premières est que les usines de transformation, avec l'appui concret des producteurs, ont dû rechercher une plus grande protection tarifaire pour les produits de tomates transformées.

Durant la dernière décennie, le prix réel des asperges de transformation (corrigé au moyen d'un indice de déflation) a augmenté considérablement tandis que les prix nominaux étaient inférieurs d'environ 20 % à celui des asperges fraîches. En Ontario, les prix des asperges fraîches et de transformation semblaient dépasser de 30 à 50 % respectivement les prix correspondants aux États-Unis entre 1950 et 1979, mais ces écarts diminuent depuis quelque temps, surtout dans le cas des asperges de transformation. L'OAGMB a réussi à maintenir les prix élevés en vigueur en Ontario en obtenant une plus grande protection tarifaire pour ses producteurs membres (le droit *ad valorem* minimal est passé de 10 à 15 % en 1980, comme nous l'avons déjà souligné). Dans une large mesure, toutefois, la protection tarifaire des cultivateurs de l'Ontario est accordée au détriment de l'industrie de transformation située principalement en Colombie-Britannique.

Récemment, une proportion croissante de la production nationale a été vendue sur le marché des asperges fraîches destinées à la consommation immédiate où les prix sont plus élevés, de sorte que les importations d'asperges destinées à la transformation sont devenues une source d'approvisionnement plus importante des usines canadiennes. Cette situation a été aggravée par l'OAGMB qui n'a pas livré les quantités convenues aux usines de transformation puisque les producteurs avaient vendu de plus grandes proportions de leur production sur le marché des asperges destinées à la consommation immédiate. En fait, les producteurs ont bénéficié d'un prix minimum avant la récolte tandis que les usines de transformation n'ont pas été assurées d'un approvisionnement sûr en dépit d'accords conclus par écrit.

Conclusions

Les pouvoirs actuels de l'OVGMB en matière de négociation collective visant les tomates de transformation sont tout à fait justifiés, dans la mesure où la structure de l'industrie de transformation est telle que les producteurs doivent agir de concert pour améliorer leur position lorsqu'ils négocient les conditions de vente du produit. Toutefois, l'expérience acquise révèle que l'office n'a pas besoin des pouvoirs qu'il a tenté d'obtenir en matière d'établissement des prix pour faire en sorte que les producteurs obtiennent des prix convenables et tirent parti de l'accroissement du marché national. Certes, les usines de transformation devraient être assurées que ces pouvoirs ne seront pas accordés à l'office. Elles pourront mieux décider ainsi des investissements en immobilisations nécessaires à la croissance de l'industrie. Cette dernière se développe mieux sans ces incertitudes supplémentaires à l'égard de changements possibles sur le plan de la réglementation et de déplacements futurs des forces du marché.

Le raffermissement des dispositions relatives à la protection commerciale (par exemple, le processus rapide d'imposition d'un droit supplémentaire) constitue une étape nécessaire. Par ailleurs, les changements apportés au niveau de protection douanière méritent d'être révisés, étant donné que les conditions existantes au milieu des années 70 se sont modifiées de façon significative. Le niveau actuel du dollar canadien par rapport au dollar américain fournit déjà aux producteurs nationaux une marge de protection substantielle contre la concurrence des produits américains. En outre, les coûts de transport croissants des produits frais et transformés créent un avantage concurrentiel pour les produits locaux vendus sur les marchés locaux.

La question de la protection tarifaire est d'une importance particulière pour la croissance future de l'industrie de pâte de tomate en Ontario. Les investissements dans cette industrie peuvent sembler défavorables, compte tenu du niveau actuel des prix des matières premières dans la province. C'est pour

Politiques adoptées

Pour rétablir une certaine égalité en termes de pouvoirs de négociation entre les nombreux producteurs de fruits et légumes et les quelques usines de transformation de ces produits, les provinces ont établi des offices de commercialisation pour les producteurs de denrées particulières et/ou de groupes de denrées. Ces offices peuvent négocier avec les usines de transformation, au nom des cultivateurs membres, les variations importantes de prix, les conditions de vente et les garanties relatives aux contrats.

L'Ontario Vegetable Growers' Marketing Board (OVGMB) réglemente et contrôle, dans cette province, la commercialisation de 12 légumes destinés à la transformation dont les tomates de transformation. Tous les producteurs de légumes de transformation doivent s'enregistrer auprès de l'OVGMB et toutes les usines doivent acheter leurs légumes par l'intermédiaire de l'OVGMB, mais une usine peut choisir son fournisseur. Dans le cas des tomates, les négociations entre l'OVGMB et les usines de transformation portent sur un prix minimum par tonne de chacune des deux catégories de produit, les conditions de l'entente conclue entre les cultivateurs individuels et les usines de transformation (soit le calendrier des paiements aux cultivateurs et des livraisons de tomates aux usines), et le niveau des frais ou coûts rattachés à la production et à la commercialisation de la récolte (par exemple, le prix des plants fournis par les usines de transformation). En cas de désaccord entre l'OVGMB et les usines de transformation à l'occasion des négociations, le différend est réglé par un arbitre indépendant dont la décision est exécutoire. Récemment, l'OVGMB a tenté d'élargir ses pouvoirs en vue de fournir une plus grande sécurité aux producteurs existants. En 1979, l'OVGMB s'est adressé à l'Office de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario (OCPAO) pour obtenir des pouvoirs en matière d'établissement des prix. La demande a été rejetée par l'OCPAO. En 1980, un processus de négociation des prix a été élaboré de sorte que l'arbitre est tenu de choisir l'une des deux dernières offres présentées par les usines de transformation de l'OVGMB au lieu de faire des compromis. Trois autres mesures ont été prises pour améliorer la situation des cultivateurs sur le marché : les garanties relatives aux contrats ont été renforcées de sorte qu'un cultivateur peut revendiquer le droit à un contrat portant sur deux autres années lorsqu'une usine de transformation met fin à l'entente; les usines de transformation doivent répartir leur demande totale de tomates entre les producteurs existants au cas où leur demande globale fléchirait; les contrats peuvent porter sur des tonnes ou sur la superficie cultivée, le cultivateur décidant de la superficie qu'il veut cultiver pour respecter les exigences quantitatives convenues dans l'entente, plutôt que la superficie stipulée par l'usine de transformation comme c'était auparavant le cas.

L'Ontario Asparagus Growers' Marketing Board (OAGMB) a des pouvoirs considérables en matière de production et de commercialisation des asperges de transformation. Avant 1979, cet office pouvait négocier les prix des asperges de transformation mais en 1979, l'OCPAO lui a accordé le pouvoir d'établir les prix. La totalité de la récolte destinée à la transformation doit être confiée à l'office, qui répartit l'offre entre les usines de transformation, aux prix qu'il a fixés selon la variété, la classe ou la catégorie du produit. L'office perçoit des frais de commercialisation des asperges avant de distribuer aux producteurs les revenus versés par les usines de transformation. Les usines cultivant leurs propres asperges doivent également déclarer leur production à l'office qui en tient compte au moment de la répartition de l'approvisionnement restant.

Pour atténuer la concurrence qui s'exerce au niveau des importations de fruits et légumes frais et transformés, le gouvernement fédéral a eu recours à deux grandes mesures[4]. D'abord, en 1979, les droits spécifiques ont été remplacés par des droits *ad valorem* et, simultanément, le niveau de protection tarifaire a été relevé. Suivant une recommandation de la Commission du tarif, un droit *ad valorem* de 20 % ne devant pas être inférieur à 3 cents la livre a été imposé sur les tomates entières en conserve (alors qu'il était de 2 cents la livre sans droit *ad valorem*), tandis qu'un droit *ad valorem* de 13,6 % la livre a été imposé sur la pâte de tomate (au lieu de 1,5 cent la livre sans droit *ad valorem*). Le droit *ad valorem* frappant le jus de tomate est demeuré à 20 %. Parallèlement, en 1980, une nouvelle tarification devant être en vigueur toute l'année a été établie pour les asperges destinées à la transformation. Le droit spécifique a été fixé à 5 cents la livre ou à un taux *ad valorem* de non moins de 15 %. Les tarifs établis s'appliquent à toutes les régions durant toute l'année. Les usines de transformation peuvent demander un « drawback » visant les matières premières destinées à la transformation et à l'exportation, ainsi qu'une remise d'une partie des droits payés lorsque l'offre nationale de matières premières est insuffisante pour satisfaire à la demande d'asperges de transformation sur le marché canadien. Toutefois, cette dernière remise n'est accordée que si la demande de l'usine de transformation est appuyée par l'association de producteurs et une partie de la remise doit être versée à un fonds de recherche.

Deuxièmement, un processus rapide d'imposition d'un droit supplémentaire a été mis sur pied afin de raccourcir le temps écoulé avant l'établissement d'un droit supplémentaire pour les importations sporadiques perturbatrices de produits vendus à perte ou à des prix subventionnés.

Incidence de la réglementation

Au cours des 20 dernières années, le prix des tomates de transformation n'a pas augmenté en termes réels. Toutefois, même s'il est difficile de faire une comparaison directe avec les prix en vigueur aux États-Unis en raison des différences relatives aux catégories, des variations du taux de change et des coûts de transport, il semble néanmoins qu'entre 1950 et 1979, en vertu des ententes de commercialisation en vigueur en Ontario, les prix des matières premières s'établissaient constamment à des niveaux dépassant d'environ 20 % les prix établis aux États-Unis. Compte tenu des prix fixés, la culture de tomates de transformation en Ontario a été une activité rentable même pour les cultivateurs produisant à petite échelle et à coûts élevés. Certes, les rendements élevés de la production de tomates ont permis l'existence d'une industrie dont la structure et la technologie sont très coûteuses comparativement à son principal concurrent, la Californie. Une conséquence dite verticale des prix relativement élevés des matières premières est que les usines de transformation, avec l'appui concret des producteurs, ont dû rechercher une plus grande protection tarifaire pour les produits de tomates transformées.

Durant la dernière décennie, le prix réel des asperges de transformation (corrigé au moyen d'un indice de déflation) a augmenté considérablement tandis que les prix nominaux étaient inférieurs d'environ 20 % à celui des asperges fraîches. En Ontario, les prix des asperges fraîches et de transformation semblaient dépasser de 30 à 50 % respectivement les prix correspondants aux États-Unis entre 1950 et 1979, mais ces écarts diminuent depuis quelque temps, surtout dans le cas des asperges de transformation. L'OAGMB a réussi à maintenir les prix élevés en vigueur en Ontario en obtenant une plus grande protection tarifaire pour ses producteurs membres (le droit *ad valorem* minimal est passé de 10 à 15 % en 1980, comme nous l'avons déjà souligné). Dans une large mesure, toutefois, la protection tarifaire des cultivateurs de l'Ontario est accordée au détriment de l'industrie de transformation située principalement en Colombie-Britannique.

Récemment, une proportion croissante de la production nationale a été vendue sur le marché des asperges fraîches destinées à la consommation immédiate où les prix sont plus élevés, de sorte que les importations d'asperges destinées à la transformation sont devenues une source d'approvisionnement plus importante des usines canadiennes. Cette situation a été aggravée par l'OAGMB qui n'a pas livré les quantités convenues aux usines de transformation puisque les producteurs avaient vendu de plus grandes proportions de leur production sur le marché des asperges destinées à la consommation immédiate. En fait, les producteurs ont bénéficié d'un prix minimum avant la récolte tandis que les usines de transformation n'ont pas été assurées d'un approvisionnement sûr en dépit d'accords conclus par écrit.

Conclusions

Les pouvoirs actuels de l'OVGMB en matière de négociation collective visant les tomates de transformation sont tout à fait justifiés, dans la mesure où la structure de l'industrie de transformation est telle que les producteurs doivent agir de concert pour améliorer leur position lorsqu'ils négocient les conditions de vente du produit. Toutefois, l'expérience acquise révèle que l'office n'a pas besoin des pouvoirs qu'il a tenté d'obtenir en matière d'établissement des prix pour faire en sorte que les producteurs obtiennent des prix convenables et tirent parti de l'accroissement du marché national. Certes, les usines de transformation devraient être assurées que ces pouvoirs ne seront pas accordés à l'office. Elles pourront mieux décider ainsi des investissements en immobilisations nécessaires à la croissance de l'industrie. Cette dernière se développe mieux sans ces incertitudes supplémentaires à l'égard de changements possibles sur le plan de la réglementation et de déplacements futurs des forces du marché.

Le raffermissement des dispositions relatives à la protection commerciale (par exemple, le processus rapide d'imposition d'un droit supplémentaire) constitue une étape nécessaire. Par ailleurs, les changements apportés au niveau de protection douanière méritent d'être révisés, étant donné que les conditions existantes au milieu des années 70 se sont modifiées de façon significative. Le niveau actuel du dollar canadien par rapport au dollar américain fournit déjà aux producteurs nationaux une marge de protection substantielle contre la concurrence des produits américains. En outre, les coûts de transport croissants des produits frais et transformés créent un avantage concurrentiel pour les produits locaux vendus sur les marchés locaux.

La question de la protection tarifaire est d'une importance particulière pour la croissance future de l'industrie de pâte de tomate en Ontario. Les investissements dans cette industrie peuvent sembler défavorables, compte tenu du niveau actuel des prix des matières premières dans la province. C'est pour

cette raison qu'un tarif a été établi pour la pâte importée et il est sous-entendu que l'on étudie la possibilité de subventionner la construction d'usines. Il reste encore à déterminer si le tarif aurait dû être imposé aux consommateurs de pâte de tomate avant la création d'une industrie canadienne de pâte. Cette question est d'autant plus importante puisque, étant donné la très grande élasticité-prix, pour le Canada, de l'offre de pâte produite à l'étranger, le tarif occasionnera inévitablement une perte nette en termes de bien-être, ainsi que des transferts de revenus relativement importants qui favoriseront les producteurs, les usines de transformation et le gouvernement aux dépens des consommateurs. Selon une analyse préliminaire, s'il y a création d'une industrie embryonnaire de produits solides de la tomate avec l'aide de la nouvelle barrière tarifaire, les gains, en termes de surplus de production rattaché à la culture d'une plus grande superficie pour répondre à la demande de tomates créée par cette nouvelle industrie, seraient atténués par une perte pour les consommateurs pouvant atteindre le quadruple des gains des producteurs. En outre, pour chaque dollar de revenu transféré aux producteurs, la perte pour la société en termes de bien-être pourrait atteindre 1,13 $. Sans croissance de l'industrie, la perte nette en termes de bien-être se poursuivra indéfiniment. Même si l'industrie parvient à maturité, il n'est pas évident que le processus politique réussira à éliminer la protection devenue inutile. En outre, pour justifier sa protection actuelle ainsi que pour une certaine période future, l'industrie embryonnaire doit promettre, tant au moment de sa pleine croissance que plus tard, des avantages suffisants pour compenser les pertes nettes subies durant les années de sa croissance; en d'autres termes, la capacité de croître ne justifie pas la création de l'industrie si les coûts et les avantages actualisés ne sont pas positifs. Il reste encore à déterminer si l'industrie de pâte de tomate pourra réussir cette épreuve. Jusqu'à ce temps, sa création par l'établissement d'une protection tarifaire et par des subventions pour immobilisations semble prématurée.

Cette conclusion est renforcée par le fait qu'il existe une autre alternative, celle de la croissance par le soutien efficace de la concurrence. Depuis longtemps, les prix des tomates sont plus élevés qu'il le faut pour créer l'offre faisant l'objet de contrats, comme en témoigne la demande excessive de contrats de production aux prix négociés. En outre, il est possible d'améliorer considérablement l'efficacité de la production par le recours à la récolte mécanique (et au tri électronique fondé sur la couleur) et d'accroître l'échelle de production unitaire. Les Canadiens peuvent s'attendre, au minimum, que, s'il y a création d'une industrie canadienne de produits solides de la tomate, elle sera approvisionnée par les producteurs qui ont prouvé leur aptitude à cultiver et leur volonté de produire de façon rentable, à des prix plus faibles que ceux en vigueur pour les tomates de transformation. À cette fin, il semble valable d'examiner des systèmes d'établissement des prix des tomates de transformation en fonction de l'utilisation finale.

Très peu de gens peuvent nier que les conditions structurelles du marché exigent que les producteurs d'asperges puissent équilibrer le pouvoir des usines de transformation sur le marché en ayant recours à la négociation collective pour les prix et les conditions de vente. En dépit de l'important pouvoir de négociation que les producteurs ontariens d'asperges de transformation ont exercé sur le marché canadien avec la protection que leur fournissaient les tarifs, le secteur de la production de l'industrie ontarienne des asperges a régressé au cours de la dernière décennie. En revanche, la situation des usines de transformation de l'Ontario demeure la même à la fin des années 70 et ce, en dépit du fait que les techniques de production accusent du retard, que les usines doivent acheter leurs matières premières à des prix plus élevés que leurs concurrents étrangers, que les associations de producteurs n'ont pas respecté leurs accords de livraison, qu'on décourage les usines de transformation de cultiver elles-mêmes les matières premières que les producteurs ne veulent pas leur livrer. L'industrie nationale de transformation a été obligée de dépendre davantage des importations de matières premières qui sont cependant frappées de droits au profit des producteurs nationaux.

Pour que l'industrie ontarienne de production et de transformation des asperges puisse croître à long terme, il faudrait améliorer l'efficacité des producteurs et faire en sorte que les usines de transformation aient accès à un approvisionnement constant et croissant de matières premières à des prix concurrentiels. Cet objectif exige que des changements soient apportés au niveau de la production, de l'établissement des prix et des ententes de commercialisation. Heureusement, nous pouvons constater que des changements constructifs sont en marche. Un programme de recherche a été mis sur pied afin de découvrir des variétés ayant un rendement plus élevé. En 1980, de nouvelles ententes de commercialisation des asperges de transformation ont été conclues. L'OAGMB doit continuer de jouer le rôle d'agent des producteurs d'asperges de transformation, mais les usines de transformation pourront conclure des ententes directement avec les producteurs d'asperges de transformation provenant de nouvelles cultures. Les ententes sont en vigueur pour une période de 15 années. Certes, pour que cette politique soit une

réussite, il faut que les contrats puissent être (et soient) exécutés juridiquement.

Pour que l'industrie de transformation des asperges puisse évoluer, d'autres modifications des ententes de commercialisation doivent être examinées. Plus particulièrement, si l'offre des cultivateurs d'asperges n'est pas suffisante pour satisfaire à la demande des usines de transformation, celles-ci doivent pouvoir accroître, sans entraves, leur propre niveau de production pour suffire à leurs besoins de matières premières.

Il y a lieu de s'interroger sur la sagesse d'accorder à l'office le pouvoir d'établir les prix unilatéralement. Les pouvoirs de négociation que l'office détenait étaient nettement suffisants pour protéger les intérêts des producteurs à l'occasion des négociations avec les usines de transformation touchant les prix et les conditions de vente. Si l'OAGMB n'exerce pas avec modération ses pouvoirs en matière d'établissement des prix, l'industrie de transformation des asperges en Ontario continuera de s'affaiblir, en dépit des améliorations apportées sur le plan de la production, des variétés cultivées et des ententes de commercialisation. Si les tarifs imposés sur les matières premières étaient révisés, cette modération serait encouragée. Comme nous l'avons souligné dans le cas des tomates, les variations du taux de change et la hausse des coûts du transport constituent déjà une protection substantielle.

La conclusion générale qu'il faut tirer des conséquences de la réglementation des industries ontariennes de transformation des tomates et des asperges est que la croissance future de ces industries dépend d'une amélioration de la productivité et d'une plus grande efficacité sur le plan de la concurrence. Il n'y a aucun doute, les producteurs ont besoin de pouvoirs égaux dans un domaine où les acheteurs sont si concentrés. Toutefois, les auteurs estiment que les pouvoirs de l'office de commercialisation en matière d'établissement des prix et la protection tarifaire sont de faux substituts aux changements structurels, à l'amélioration de la productivité et à un engagement conjoint des producteurs et des usines de transformation à l'expansion du marché, soit un programme de croissance de l'industrie plus favorable pour le Canada.

9 Le secteur des grains

L'industrie des grains dans l'ouest du Canada comprend la majorité des agriculteurs canadiens (soit plus de 148 000) et, comme nombre d'entre eux sont également des producteurs de viandes rouges, cette industrie constitue le principal secteur de l'agriculture canadienne. Quatre-vingt-dix pour cent des recettes réalisées pour l'ensemble du pays au titre des grains et des oléagineux proviennent de l'Ouest et plus de la moitié des exploitations agricoles des Prairies tirent au moins 51 % de leur revenu brut de cette denrée[1]. La forme de régime foncier qui prédomine est celle où le propriétaire occupe sa terre, bien que près de la moitié des fermes dites « commerciales » soient exploitées en vertu de certains accords de location, souvent conclus entre les membres des familles. La ferme familiale constitue l'unité agricole la plus courante. Avec les années, ces fermes ont pris de l'expansion : la superficie totale améliorée s'est élevée de 15 % pour atteindre 89 000 acres, alors que le nombre total des fermes a connu un déclin d'environ 22 %. La substitution du capital à la main-d'œuvre est également attestée par les capitalisations accrues par ferme ainsi que par l'utilisation d'une machinerie plus imposante et plus efficace.

L'industrie des grains comprend : les agriculteurs cultivant le grain, surtout dans la région régie par la Commission canadienne du blé; les fournisseurs de facteurs de production agricoles; le système de commercialisation comprenant le réseau de ramassage des élévateurs régionaux qui reçoivent, entreposent, sèchent, nettoient et expédient le grain aux utilisateurs nationaux ou aux élévateurs terminus, qui de plus, reçoivent le grain et possèdent les installations pour le sécher, le nettoyer et l'expédier; le système de transport qui déplace le grain; les institutions publiques et privées telles que les sociétés d'élévateurs et les coopératives de producteurs (la majorité des élévateurs appartiennent à des coopératives); les institutions chargées de l'inspection, de la normalisation ainsi que du classement et de la commercialisation, l'infrastructure fournie par la Commission canadienne des grains, la Commission canadienne du blé, la Commission canadienne des transports, le Conseil de ports du Canada, les ministères de l'Agriculture, y compris les politiques fédérales et provinciales concernant l'industrie des grains (par exemple, la Loi sur la Commission canadienne du blé et la politique relative aux céréales fourragères); et, en dernier lieu, mais non les moindres à long terme, les acheteurs de grains[2]. Bien qu'elle soit développée, l'industrie canadienne des grains ne possède pas un important secteur secondaire de traitement. Elle n'englobe pas non plus la distribution et elle est donc de ce fait relativement simple si on la compare à de nombreuses industries de fabrication.

Le total des recettes réalisées dans le secteur des grains de l'ouest du Canada a enregistré chaque année des gains, passant de quelque 900 millions de dollars en 1962 à environ 4 milliards de dollars à la fin des années 70. La production a atteint le haut niveau de 38 millions de tonnes métriques, en 1976-1977, après n'avoir été que de 12 millions de tonnes métriques, en 1961-1962. Elle se situe plus couramment entre 24 et 35 millions de tonnes métriques. Les exportations, la production moins la consommation nationale et les modifications des stocks ont, de façon générale, varié de 15 à 22 millions de tonnes métriques. Les groupes de l'industrie ont prévu que la demande des surplus de grains exportables du Canada serait de 25 à 30 millions de tonnes métriques en 1985, compte tenu d'une variété de facteurs étudiés dans d'autres sections de la présente analyse. Dans la figure 9-1, on fait état de l'envergure et de la complexité du système de production, de manutention et de transport des grains de l'Ouest.

De 1966-1967 à 1976-1977, la hausse des prix mondiaux et l'augmentation des rendements par acre ont provoqué une ascension des revenus réels par acre dans les trois provinces des Prairies. Toutefois, le fait que la marge bénéficiaire brute (les produits au titre des grains moins les coûts en espèces, à l'exclusion des coûts en capital) réalisée par acre ensemencée et en jachère d'été ait été en moyenne aussi élevée que 49 $ en 1975, aussi faible que 15 $ en 1971, alors qu'en 1978 elle se situait aux environs de

Figure 9-1

Le système canadien de production, de manutention et de transport des grains vers 1980

148 000	producteurs des trois provinces des Prairies possédaient
47 millions	d'acres plantées et
25 millions	d'acres en jachère d'été devant livrer environ
28 millions	de tonnes de grains et d'oléagineux par année aux
3 700	élévateurs secondaires situés aux
1 500	points d'expédition ferroviaire désservis par
17 000	milles de voies ferrées; ces produits sont transportés au moyen de
13 000	wagons couverts et de
10 000	wagons-trémies (appartenant au gouvernement et à la Commission canadienne du blé) que tirent
379	locomotives vers
20	élévateurs terminus (capacité d'entreposage de 3,9 millions de tonnes métriques) situés à Vancouver, Prince Rupert, Thunder Bay et Churchill (Manitoba), d'où
21,9 millions	de tonnes d'une valeur de
3,4 milliards de dollars	ont été exportées durant la campagne agricole de 1977-1978.

SOURCE Ce résumé a été utilisé par Henry Ropertz, du Groupe des grains, à l'occasion d'un colloque portant sur les problèmes contemporains de la manutention et du transport des grains, à l'Université de Guelph, mars 1980.

29 $, témoigne bien de la variabilité de ce revenu malgré la tendance à la hausse.

Les ventes de blé ont représenté jusqu'à 123 % de la production en 1972-1973 pour retomber à 65 % en 1976-1977. C'est ainsi que, par suite de la variation de la production, de la capacité du système de manutention et de transport des grains à déplacer le grain vers les points d'exportation (surtout Vancouver et Thunder Bay), ainsi que de la fermeté du marché mondial, les stocks d'ouverture du blé ont varié d'un maximum de 29 millions de tonnes métriques à un minimum de 10 millions. Les stocks d'ouverture étaient d'environ 13 millions de tonnes métriques en 1978-1979. Ces dernières années, les ventes ont fluctué de 12 à 19 millions de tonnes métriques. La production de l'orge s'est située aux environs de 12 millions de tonnes métriques, mais comme la majeure partie est utilisée comme fourrage dans les fermes, seulement 4 millions de tonnes métriques environ ont dû, depuis quelques années, être entreposées d'une année à l'autre. Chaque année, de 50 à 60 % de la production d'orge est mise sur le marché. Inutile de mentionner que les grains doivent tous être entreposés durant une certaine période après la récolte. Le système de manutention et de transport des grains connaît les années de production élevée des tensions particulières pendant la période des récoltes. Le besoin d'entreposage s'intensifie à la fois sur les exploitations agricoles et à l'extérieur, soulevant la question du niveau optimal (ou le plus économique) et de la configuration de la capacité d'entreposage.

Le Canada a peu de contrôle sur les prix mondiaux des grains. Selon la politique du gouvernement, le prix mondial peut également déterminer le prix intérieur des grains (sauf au cours de périodes de protection du prix intérieur du blé et d'imposition d'un tarif douanier sur les importations de maïs des États-Unis). Le Canada a toujours vendu environ 20 % du blé transigé sur le marché mondial, mais nos exportations ne peuvent qu'influer sur le prix, et non le déterminer. Quelque 20 % de la production mondiale est transigée et un certain nombre de barrières frappent le commerce du grain, notamment les accords relatifs au tarif douanier et aux contingents. On peut comprendre que les pays accusant un déficit au chapitre des grains consomment la totalité de la production intérieure et n'importent que la quantité nécessaire pour combler leur pénurie. Durant les périodes de tension financière, de manque de devises étrangères, et ainsi de suite, certains pays ne font même pas cela. En raison de la variabilité de la production mondiale des grains, surtout en Russie et au Canada, et parce que certains pays, notamment la Chine et la Russie, modifient leur politique d'achat d'une année à l'autre, les prix mondiaux ont affiché des écarts marqués se traduisant dans le prix du produit reçu à la ferme dans les provinces des Prairies. Au Canada, en 1971-1972, le prix à la ferme du boisseau moyen de blé était d'environ 1,30 $, il s'est élevé à presque 4,40 $, en 1973-1974, et il a par la suite décliné jusqu'à 3,00 $ pour remonter ensuite à plus de 5,00 $, en 1979-1980. De fait, à défaut d'accords de cartelisation du marché entre les principaux exportateurs de grains, le Canada est en réalité un pays où l'on accepte facilement les prix offerts. Si l'on en juge par l'analyse ci-dessous, le volume des exportations canadiennes n'aurait pas d'influence à long terme sur le niveau des prix mondiaux.

Décisions touchant la production

Le prix mondial est une réalité à laquelle doit faire face chaque cultivateur de grain qui doit décider quelle est la meilleure manière de répartir ses ressources, notamment le terrain, le matériel et la main-

Tableau 9-1

Exportations de blé et de farine selon les principaux exportateurs, en proportion du commerce mondial, 1974-1975 à 1979-1980

	Total du commerce mondial (en millions de tonnes métriques)	Pourcentage du commerce mondial					Commerce mondial en proportion de la production mondiale
		Argentine	Australie	Canada	États-Unis	Autres pays	
1974-1975	62,6	3,5	12,8	17,1	45,0	21,8	17,5
1975-1976	66,8	4,6	12,1	18,4	47,4	17,5	19,0
1976-1977	61,8	9,0	13,5	21,6	42,1	15,5	14,9
1977-1978	72,1	3,7	15,3	22,1	43,5	17,3	18,9
1978-1979	70,5	4,7	10,3	18,5	45,8	20,7	..
1979-1980	86,5	5,5	17,8	18,3	43,0	15,4	..

.. Non disponible.

SOURCE D. R. Harvey, «Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry», Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 6 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981; et Commission canadienne du blé, *Annual Report 1979-80*, Winnipeg, 1980.

d'œuvre, entre des produits divers tels que le blé, l'orge, l'avoine, les oléagineux (le lin et le colza), la jachère d'été (humidité, contrôle des mauvaises herbes, restrictions touchant la production) et, pour un grand nombre, l'élevage du bétail et d'autres productions agricoles. Cet ensemble de décisions est complexe et dépend des évaluations faites par chaque producteur des prix éventuels de chacune des denrées qu'il lui est possible de produire, des risques biologiques liés à chaque récolte, de sa situation financière (besoins en immobilisations, en flux de trésorerie, et ainsi de suite), de la capacité du système de manutention et de transport des grains à vendre et transporter la récolte ainsi que des effets des politiques et des programmes agricoles sur les revenus et les possibilités de commercialisation. Une telle situation constitue un exemple classique d'un problème de prise de décision dans des conditions d'incertitude. Les décisions relatives à la production doivent être prises six mois à un an avant une récolte, et par conséquent sont nombreuses les décisions qu'on prévoit intégrer à un projet de production à plus long terme. On peut attribuer près de 80 % de la variation de la production des grains dans les Prairies à l'humidité du sol. Une telle fluctuation échappe au contrôle du producteur. L'utilisation et l'application d'engrais, de pesticides, l'élaboration et l'emploi de nouvelles variétés de grains et d'oléagineux peuvent certainement, dans des circonstances particulières, permettre d'accroître les rendements dans des conditions climatiques favorables. La jachère d'été est un moyen de conserver l'humidité du sol et de contrôler les mauvaises herbes, mais il semble qu'on accroît également par ce moyen les niveaux de salinité qui réduisent les rendements[3].

Il est donc évident que les décisions relatives à la production sont étroitement liées les une aux autres, l'élément le plus important de ce qui est produit étant l'estimation que fait le décisionnaire du rendement à long terme de la superficie ensemencée (rendement multiplié par le prix) et de la capacité du système de manutention et de transport des grains à déplacer et à vendre le produit au cours d'une année donnée. La plupart des agriculteurs des Prairies n'ont que la possibilité d'élever du bétail (bœuf et porc) comme principale solution de rechange à la culture des terres arables. Traditionnellement, l'élevage du bétail a constitué un mode d'utilisation des grains lorsque ceux-ci ne pouvaient être vendus à l'état brut à cause d'un phénomène de dépression sur les marchés mondiaux. Les facteurs économiques sont tels que l'élevage du bétail dans les Prairies augmente au cours des périodes où le prix des grains est faible et diminue lorsque ces prix sont élevés.

Les propos qui précèdent englobent les considérations à moyen et à long terme liées aux décisions relatives à la production. Après la récolte, le producteur prend une série de décisions à court terme. Il est beaucoup mieux renseigné pour prendre les décisions concernant la manière de vendre la récolte de la façon la plus rentable qu'il ne pouvait l'être pour prendre les décisions concernant la production. Diverses possibilités s'offrent à lui : il peut vendre la récolte à la Commission canadienne du blé, la vendre sur le marché intérieur des céréales fourragères, s'en servir pour nourrir le bétail ou la stocker en attendant des prix plus élevés; il préférera habituellement cette dernière solution plutôt que de vendre sa production sur le marché intérieur une fois qu'est livré tout le

grain correspondant au contingent exigé par la Commission canadienne du blé. Si le contingent fixé à la commercialisation par la Commission canadienne du blé est « libre », c'est-à-dire que la Commission peut vendre tout le grain livré, le prix intérieur se rapproche du prix mondial (c'est-à-dire celui de la Commission canadienne du blé). Ces dernières années, la Commission a dû imposer des restrictions aux ventes, le système de manutention et de transport des grains ne permettant pas la manutention de tout le grain produit. Le cas échéant, les prix locaux sur le marché des Prairies ont tendance à être inférieurs aux prix mondiaux, bien que des majorations de prix puissent se produire dans ces régions lorsqu'elles enregistrent un déficit au titre des grains (en plus l'élevage du bétail se faisant à grande échelle).

Le système d'intervention et de réglementation relatif aux grains (objet d'une analyse dans le reste du chapitre) a un effet différent sur chaque producteur de grains. Les agriculteurs aux avoirs limités sont particulièrement vulnérables aux mouvements de trésorerie et, puisqu'une culture hautement intensive exige des dépenses plus élevées en espèces et qu'elle comporte de ce fait un risque plus grand, la méthode consistant à mettre les terres en jachère d'été et la culture à faible intensité (utilisation restreinte d'engrais et de pesticides) sont des attitudes prudentes. La plupart des agriculteurs ne sont pas dans une situation financière défavorable et, compte tenu de la nature de l'agriculture dans les Prairies, ils ne sont pas particulièrement réfractaires au risque, mais face aux cas récents où le système de manutention et de transport des grains n'a pas réussi à déplacer tout le grain produit et lorsqu'ils reçoivent des signaux confus ou portant à confusion quant à la capacité d'entreposage et du prix final des grains payé par la Commission canadienne du blé, il n'est pas illogique que certains producteurs restreignent leur production, le Canada perdant ainsi des possibilités de ventes à l'exportation. Par conséquent, le système d'intervention et de réglementation fait face à un problème important : il doit établir la manière de fournir des signaux plus clairs longtemps à l'avance pour influer sur la prise de décision concernant la production. Si cette solution n'est pas possible, et elle peut dans certains cas ne pas être réaliste à cause de la variabilité biologique et économique inhérente au système, il faudrait alors analyser les politiques qui visent à exploiter les aspects positifs de la variabilité et à atténuer ses conséquences négatives, puisqu'elles peuvent être souhaitables des points de vue social et économique.

Il existe déjà deux plans qui réduisent les aspects négatifs des variations inhérentes au système de manutention et de transport des grains. Le premier est la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Cette Loi fournit aux producteurs la possibilité d'éviter les pertes catastrophiques attribuables aux faibles prix des grains. Le deuxième plan est l'assurance-récolte qui garantit une certaine protection contre la perte biologique. Les plans visant l'exploitation des possibilités du marché et l'augmentation de la production (sans imposer aux particuliers la totalité des risques liés à une production élevée, si le système de manutention et de transport des grains n'est pas en mesure de faire face au volume élevé ou à un déclin soudain du prix) constituent une question d'étude et de controverse continuelles. À la suite de ces brèves données de référence concernant les types de décisions que prend chaque producteur de grains ainsi que les types de renseignements qui influent sur ces décisions, nous traiterons maintenant des problèmes de l'industrie des grains ainsi que des politiques d'intervention et de réglementation associées.

Les problèmes

Les problèmes que connaît l'industrie des grains sont simples et complexes; simples en ce sens que les problèmes techniques de transport et les problèmes économiques sont solubles, complexes parce que les problèmes politiques sont extrêmement difficiles à résoudre. Le système politique et institutionnel permettant de traiter les problèmes de cettte industrie s'est modifié depuis la fin du Dix-neuvième siècle jusqu'à nos jours. Mais l'évolution semble toujours un pas derrière les pressions actuelles. Un grand nombre d'attitudes institutionnelles et politiques existantes semblent en conflit avec le changement et le développement éventuel des politiques et des institutions lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins d'un milieu très différent de celui qu'avait engendré le système initial. On peut soutenir qu'à l'heure actuelle le changement est trop lent. Les intérêts institutionnels et politiques à court terme sont nuisibles, entraînant de ce fait le déclin de l'industrie. Quel que soit le cas, nous sommes certains que des changements s'imposent dans les secteurs.

Les premières expériences du marché libre des grains dans l'ouest canadien n'ont pas été très fructueuses pour les colons de l'époque. Le manque de communications réelles entre l'agriculteur et la société d'élévateur, la concentration des cultures marchandes sur quelques espèces et le resserrement de la récolte qui en a résulté durant une courte période, de graves problèmes relatifs aux mouvements de trésorerie et des structures de dette élevées, ainsi que le manque de moyens d'entreposage adéquats ont certainement entraîné de rapides mouvements de prix (à la baisse) pendant la période

des récoltes. L'établissement de prix élevés un jour déclinant de façon inquiétante le lendemain alors que les agriculteurs se hâtaient de livrer le grain, détruisait naturellement la confiance qu'on avait dans l'aptitude des marchés libres à se comporter de façon fiable et avantageuse. On s'étonne peu de constater l'apparition d'une impression marquée de non-confiance envers les sociétés commerciales privées (les sociétés multinationales de grains ainsi que les conglomérats ferroviaires monopolistiques) qu'on jugeait inaptes à servir adéquatement la collectivité agricole. Les mouvements agricoles coopératifs et la réglementation ont constitué la réaction à cette situation initiale. L'animosité d'un grand nombre à l'égard de sociétés commerciales privées, qu'elle soit fondée ou non, est encore forte et largement répandue, surtout, mais non exclusivement, chez les producteurs plus âgés. Ces sentiments animent toute discussion visant à modifier la situation. Ils sont à la base de l'intervention politique et des réactions violentes qui entourent toute étude relative aux modifications à apporter au système[4].

Tous les aspects de l'industrie des grains sont tellement interreliés que toute ventilation des diverses composantes de cette industrie est arbitraire. Nous avons divisé notre analyse en quatre sections. Les trois premières portent sur le classement des grains et les priorités dans le secteur des ventes, le système de manutention des grains et les chemins de fer ainsi que la question du taux appliqué au « Pas du Nid de Corbeau ». Elles sont une analyse des principales composantes de l'industrie des grains et des effets des interventions et de la réglementation sur le fonctionnement de cette industrie. La dernière section qui traite des rendements nets des agriculteurs contient un résumé des conclusions de sept rapports concernant le fonctionnement global du système, par comparaison à celui des États-Unis.

Classement des grains et priorités dans le secteur des ventes

Le blé canadien est classé et vendu, par classe, selon un système rendu légal par la Loi sur les grains du Canada, laquelle stipule de façon très précise les classifications et les procédures de classement et de manutention des grains. Ces normes de classement précises et élevées comportent de nombreux avantages. Le système a été conçu de manière à permettre des transactions internationales sans voir nécessairement le produit, l'acheteur pouvant se fier à une description des classes de grains pour avoir une idée exacte et exhaustive de son achat. L'attention intense et la majoration des prix que les blés durs du Canada ont provoquées sur les marchés mondiaux sont partiellement attribuables à la confiance qu'éprouvent les clients dans la qualité de ces blés pour la fabrication du pain et sur la certitude que le grain livré est de qualité. Le système actuel de classes et de classement a évolué avec les années pour atteindre le point où on l'adopte aux États-Unis et dans d'autres pays producteurs de blé[5]. Il est certain que nous devrions continuer à retirer des avantages maximaux du système actuel.

Or, selon certaines indications, il y aurait quelques aspects négatifs au système de classement, de manutention et de vente qui peuvent restreindre l'utilisation maximale des terres de culture du blé et du système congestionné de manutention et de transport des grains. Ces situations sont difficiles à étayer et encore plus difficiles à prouver; mais des particuliers et des groupes responsables ont souvent cité de telles situations. Ce serait de la négligence de notre part de ne pas analyser trois de ces situations sur les effets des activités réglementaires sur le système de manutention et de transport des grains.

La première de ces situations est celle causée par la Commission canadienne des grains lorsqu'elle a réussi à s'opposer à l'introduction d'une classe de blé à faible teneur en protéines, restreignant de ce fait la production de ce type de grains. La Commission canadienne des grains a refusé d'accorder la licence à ces nouveaux blés parce qu'elle croit, de concert avec la Commission canadienne du blé et d'autres membres de l'industrie des grains, que la teneur en protéines du blé canadien destiné à l'exportation doit être maintenue à un niveau plus élevé que le niveau qui aurait cours, si les licences étaient octroyées. Puisque le système de manutention et de transport des grains fonctionne déjà à pleine capacité, les volumes supérieurs de blés à plus faible teneur en protéines accroîtraient, croit-on, la tension du système[6]. Les producteurs qui veulent cultiver ce nouveau type de grains affirment que le mélange de grains et d'oléagineux qu'on produirait varierait d'une région à l'autre selon les avantages, biologique et économique, de chaque région. En fait, il faudrait produire les classes de grains, autres que le blé dur rouge de printemps à teneur élevée en protéines, aussi longtemps que le rendement net des producteurs est avantageux. Les prix et la demande peu élevés des grains à la fin des années 60 et au début des années 70 ont donné lieu à une production accrue des oléagineux ainsi qu'à la culture et à la vente d'une gamme plus étendue d'autres types de grains. Cette réaction a contribué à accroître la diversité et la stabilité des ventes de grains. Conformément à cette tendance, on constate que les exportations de blé de haute qualité au cours des dernières années ont été relativement constantes

tandis qu'une hausse des exportations a été enregistrée dans le seul secteur des blés de qualité inférieure. Certains producteurs et intervenants de l'industrie sont d'avis qu'on donne trop d'importance au blé dur, à haute teneur en protéines. Personne ne remet en question le fait que le Canada continuera à exporter surtout ces derniers. Il ne nous a pas été possible de découvrir une analyse économique qui soutienne ou infirme l'une ou l'autre des deux positions antagonistes de cette controverse. Nous sommes cependant persuadés qu'une étude approfondie des avantages virtuels des blés de printemps intermédiaires au rendement plus élevé, mais de qualité moyenne, pourrait se révéler avantageuse dans certaines régions des Prairies, si ces blés y étaient autorisés. Le système de réglementation devrait au moins ne pas faire obstacle à la mise au point de ces denrées. La situation idéale serait qu'il favorise l'adaptation aux nouveaux besoins de l'industrie.

Selon un deuxième point de vue, les exigences statutaires visant le grain parfaitement nettoyé, conformément aux classifications rigides des classes, créent à certains moments un embouteillage dans un système de manutention et de transport des grains déjà congestionné. De nombreux clients, sinon la plupart, souhaitent obtenir du blé très bien nettoyé, mais d'autres acceptent (certains même préfèrent), du blé contenant une proportion plus forte d'impuretés. Ce dernier type de blé peut être vendu, mais seulement sur demande, à la Commission canadienne des grains, contrairement aux classes prescrites où il n'est pas nécessaire d'obtenir une approbation réglementaire additionnelle. Selon la Commission canadienne des grains et la Commission canadienne du blé, les demandes de ce type sont peu nombreuses, ce que l'on considère comme l'indication de besoins restreints. Les formalités administratives que comporte la présentation de telles demandes constituent toutefois un investissement supplémentaire en termes de temps et d'incertitude. Il est également très plausible que les vendeurs se concentrant sur la vente de blé de qualité supérieure ne recherchent pas activement d'autres types d'acheteurs. Rien n'indique que la Commission canadienne du blé fixe les prix en fonction de la teneur du produit en éléments étrangers, de sorte que les acheteurs se procureront naturellement du grain nettoyé, tandis que durant les périodes de pointe, les qualités de blé à plus forte teneur en impuretés (que compensent des prix plus bas) pourraient bien contribuer à accroître la capacité du système à déplacer une plus grande quantité de grains. Dans la même ligne de pensée, il existe des règles statutaires selon lesquelles certaines classes de blé ne peuvent être mélangées dans les élévateurs terminus pour former un type de grains à plus faible teneur en protéines. Certaines bonnes raisons expliquent les contrôles qui frappent les normes relatives aux classes, mais il semble que les prohibitions statutaires de ce genre sont exagérément restrictives. Les deux situations décrites ci-dessus soulèvent au moins la question de savoir si la souplesse acccordée pour répondre aux besoins de l'industrie n'est pas optimale à cause de réglements statutaires et de l'application de ces règlements par la Commission canadienne du blé et la Commission canadienne des grains.

Finalement, nous constatons que la Commission canadienne du blé a eu tendance à maximiser ses ventes de blé de haute qualité au détriment des blés de qualité inférieure, des céréales fourragères et des oléagineux. Ces accusations s'appuient sur le raisonnement suivant : les prix au comptant équivalents de ces produits aux terminus d'exportation sont souvent plus élevés que ceux des blés de haute qualité. Cela indiquerait que la Commission canadienne du blé a tendance à destiner à l'exportation une quantité relativement plus élevée de blé de haute qualité que pour les autres produits. Les expéditeurs au terminus consentent à payer plus cher pour les autres types de grains et les oléagineux qu'ils ne le feraient si des stocks suffisants de ces produits étaient offerts aux ports. Une explication moins accusatrice est que le blé de haute qualité, principal produit vendu, arrive aux ports avec une plus grande régularité que les autres grains et qu'il est de ce fait plus accessible. Il se peut également qu'une bonne partie du blé est acheminée aux terminus pour être livré en vertu de contrats à terme et, dans ce cas, le prix au comptant n'a guère d'influence.

Il ressort de l'analyse précédente qu'il faut réévaluer la stratégie de commercialisation du système de classement et de vente et, à partir de cette évaluation, s'assurer que la production, les normes concernant les classes et les programmes de vente sont adaptés à ce qui paraît être les nouvelles caractéristiques des exigences en matière d'exportation. Il est encore plus essentiel de se demander si la fonction du système de classement et de vente est d'adapter la capacité de production de l'industrie des grains aux nouvelles conditions ou à un autre objectif quelconque. Si cette dernière hypothèse est celle qu'il faut retenir, comment peut-on concevoir le système de manière à ce qu'il puisse s'adapter assez rapidement au changement pour jouer son rôle de façon optimale ? Le système continuera sans doute à déplacer de grandes quantités de produits, mais les effets cumulatifs d'un grand nombre de petits problèmes, qui semblent mineurs si on les considère individuellement, peuvent faire perdre un grand nombre de possibilités, ce qui ne devrait pas être.

Système de manutention des grains

Le système des élévateurs régionaux, qui reçoit d'abord les grains des agriculteurs, a été mis au point à la fin du Dix-neuvième siècle, à une époque où les réseaux routiers étaient rudimentaires, et les chemins de fer, surdéveloppés. Toutes les villes des Prairies se sont formées le long des chemins de fer, seul moyen réel de transport. Le prix à la tonne pour le transport ferroviaire des grains a été fixé en dollars de 1897. Ce prix est toujours en vigueur.

Lorsque les sociétés ferroviaires ont été en mesure d'obtenir pour d'autres trafics des prix qui traduisaient la valeur réelle du transport ferroviaire, les rendements réels tirés du transport du grain ont diminué. Ce déclin relatif des revenus est un facteur qui a contribué à la détérioration des embranchements qui servent de réseau de ramassage des grains ainsi que du grain « statutaire » (ce dernier faisant l'objet d'une priorité moins importante s'il est transporté par les lignes principales que par cargo dont le prix est établi de façon plus rationnelle, comme on l'explique ci-dessous).

Cependant la distribution géographique des élévateurs réceptionnant le grain et la relation entre la distribution des élévateurs et le réseau routier qu'empruntent les agriculteurs pour livrer le grain, sont probablement des éléments plus importants que le prix touché pour le transport du grain. La configuration de la production a changé depuis la construction du réseau d'élévateurs le long des principaux embranchements et, à la faveur du réseau moderne de routes qui a été construit plus récemment, certains élévateurs sont utilisés de façon beaucoup plus intensive que d'autres. Il y a dix ans, il existait plus de 5 000 élévateurs régionaux contre 3 700 aujourd'hui, grâce à des économies d'échelle plus importantes, à des élévateurs plus perfectionnés du point de vue technique et à la possibilité pour les agriculteurs d'avoir accès aux gros élévateurs offrant un service plus rapide par un réseau routier de bonne qualité et en voie d'amélioration.

De l'avis des intéressés, une telle rationalisation du système de manutention et de transport des grains en fonction de la conjoncture économique actuelle se serait probablement produite plus tôt (concurremment à une augmentation de la capacité du système) sans les interventions réglementaires de plusieurs types. Nous avons relevé au moins sept facteurs qui ont tendance à retarder la rationalisation du système de manutention des grains.

- Premièrement, les sociétés d'élévateurs, dont 80 % appartiennent à des coopératives agricoles et sont exploitées par ces dernières, sont régies par la Commission canadienne des grains. Elle permet d'établir le prix de leurs services jusqu'à concurrence d'un plafond qu'elle leur impose. Les sociétés peuvent et doivent fixer leurs prix en deçà de ce maximum. Or, tous les élévateurs détenus par le même propriétaire imposent d'ordinaire le même prix pour un même service, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de différence de prix entre les élévateurs de la même société dans les limites d'une province. Ce comportement traduit la structure oligopolistique de l'industrie des élévateurs.

- Deuxièmement, à cause des questions chargées d'émotivité qui sont liées à l'abandon des embranchements (notamment l'hypothèse erronée selon laquelle les petites villes situées sur les embranchements disparaîtront du seul fait de l'interruption des services ferroviaires), il a fallu bien des années, un grand nombre d'enquêtes gouvernementales et de nombreuses controverses pour élaborer un projet réalisable visant à supprimer les embranchements non rentables[7].

- Troisièmement, les sociétés ferroviaires se sont abstenues d'investir dans les embranchements et elles ont différé les dépenses d'entretien à cause des taux statutaires (Accord du Pas du Nid de Corbeau). Selon le rapport de la Commission Snavely[8], ces taux étaient de 10,23 cents la tonne en deçà du coût total du transport des grains vers les ports d'exportation.

- Quatrièmement, même si ces taux ont été majorés, on a démontré qu'un grand nombre des embranchements ne sont toujours pas rentables comparativement au ramassage des grains par camion. Ce n'est que dans les conditions décrites dans la section suivante que les embranchements constituent un choix viable par rapport au ramassage par camion.

- Cinquièmement, depuis 1971-1972, le gouvernement fédéral a versé environ 700 millions de dollars en subventions aux sociétés ferroviaires et au moins 170 millions pour la remise en état des embranchements, maintenant par là, selon les termes du professeur Anderson, un système ferroviaire de transport du grain très coûteux[9].

- Sixièmement, la nature oligopolistique du système d'élévateurs est telle qu'un retour à un système plus libre conduirait presque certainement à une surcapacité à mesure que les sociétés se disputeront la clientèle. Cette situation justifie le maintien d'une réglementation des activités et de l'emplacement des élévateurs.

- Finalement, les taux statutaires ont constitué un élément important des restrictions et des retards entourant la consolidation du système d'élévateurs, puisque les producteurs ne peuvent pas comparer les coûts réels du système avec ceux des solutions de rechange. Pour traduire fidèlement les coûts réels des

interventions réglementaires pour le système, il faut modifier les taux statutaires et les taux variables du transport liés au volume, en fonction d'une amélioration des conditions de transport « en vrac » du grain, dont il sera question dans la prochaine section.

Par conséquent, des signaux concernant les prix et les coûts ont donné lieu à certains changements, mais ces signaux sont émoussés, ne parviennent pas jusqu'aux producteurs et, comme nous l'observerons directement, ont presque certainement contribué à maintenir en activité bien au-delà de leur durée utile des élévateurs et des embranchements de ramassage très coûteux et désuets, tout en décourageant les investissements dans des élévateurs et des voies ferrées plus récents et plus productifs.

Il n'est pas injuste de définir le système de manutention des grains comme un système ayant surtout recours à des mécanismes administratifs liés aux quantités, par opposition aux prix, comme méthode principale de régularisation et de contrôle du mouvement du grain effectué par le système de manutention et de transport. Des exemples des grands secteurs où des mécanismes administratifs semblent causer au système des problèmes évitables servent à démontrer comment une combinaison des prix et des mécanismes administratifs peut permettre d'exploiter plus efficacement le système actuel à l'avantage mutuel de la plupart sinon de tous les intervenants.

L'utilisation efficace du système d'élévateurs (terminus régionaux, terminus intérieurs et terminus aux ports d'exportation) est retardée à cause du peu de différence de prix imposée pour les services d'élévateurs entre la plupart des élévateurs régionaux. Cette rigidité des prix constitue une contrainte, spécialement pour le système de manutention et de transport des grains durant les périodes de pointe pendant la récolte et l'expédition et surtout au cours des saisons de pluie. On ne recourt pas davantage au travail par postes dans les élévateurs terminus, ni au surtemps et au travail durant les week-ends dans les élévateurs régionaux parce qu'il n'y a pas de surcharges. Telle est la situation, même si le recours à de telles pratiques devrait être avantageux pour certains producteurs et expéditeurs de grains qui consentiraient à payer le coût supplémentaire du service. Des suppléments sont versés aux producteurs qui nettoient et assèchent le grain avant de le livrer, mais la valeur de ce service diffère d'une période à l'autre. Lorsque les affaires fonctionnent au ralenti et que tout le grain est relativement sec, les installations de nettoyage et de séchage ne fonctionnent pas à pleine capacité. Toutefois, lorsque l'expédition connaît des pointes ou durant des périodes exceptionnellement humides, la valeur du grain nettoyé et séché augmente pour les expéditeurs. Il serait alors possible de réduire la congestion que connaît périodiquement le système en établissant une certaine différenciation au niveau des prix. La seule façon d'expliquer l'absence de différenciation des prix réside dans l'attitude des coopératives de producteurs détentrices de la plupart des élévateurs. Elles veulent, en effet, favoriser au maximum une utilisation plus efficace de leurs installations. Comme tous les frais de manutention sont sujets à l'approbation de la Commission canadienne des grains, qui ne doit pas habituellement autoriser les différences de prix favorisant des monopoles, ces différences liées à des considérations de coût ou d'efficacité semblent se prêter à l'émission de signaux qui permettraient d'exploiter plus efficacement la capacité de manutention du grain actuelle et future.

Un deuxième exemple des contrôles administratifs de la qualité comme instruments de réglementation est le fait qu'il n'existe pas de différence de prix pour les livraisons de grains en fonction du temps, même si le grain livré au moment de la récolte coûte moins cher à produire parce qu'il comporte moins de coûts physiques et financiers d'entreposage que le grain livré plus tard au cours de l'année. Cette réalité se reflète dans les prix à terme à la Bourse mondiale des grains. La Commission canadienne du blé a décidé de ne pas autoriser de différence de prix selon la date de livraison. Elle a institué le système de contingentement des livraisons, soit un système de contrôle des quantités, selon lequel tous les agriculteurs peuvent livrer du grain jusqu'à concurrence du contingent qui leur est alloué à certaines périodes au cours de l'année, d'après les besoins au chapitre des ventes et les possibilités de transport. À certains moments, ces dernières années, la Commission a dû recourir aux contingents assortis d'une date d'échéance selon lesquels les grains doivent être livrés à une certaine date, sans quoi le droit de livrer le grain en vertu de ce contingent est annulé. Cette mesure est devenue nécessaire afin de favoriser la livraison des grains appropriés au bon moment, fonction que remplit le mécanisme des prix au sud de la frontière et dans d'autres industries. La nécessité de recourir à cet expédient administratif constitue en soi le résultat du mécanisme des prix. Une telle nécessité se fait sentir lorsque les prix intérieurs actuels et à terme sont évalués par les producteurs comme égaux ou supérieurs au prix anticipé de la Commission canadienne du blé[10].

Dans la même tradition de contrôle des quantités, le système de contingents de la Commission canadienne du blé accorde le droit de vendre du grain d'après la superficie du terrain plutôt que la productivité de celui-ci, ce qui réduit la valeur économique des terres hautement productives et accroît la valeur

des terres moins productives. On attribue à chaque acre de terre relevant de la compétence de la Commission canadienne du blé le même contingent de livraison, toutefois la capacité des terres des Prairies varie grandement. Certaines superficies produisent en moyenne et avec les années 35 boisseaux l'acre; d'autres produisent 20 boisseaux. Le manque de différenciation de la capacité de production des terres donne lieu à une utilisation plus élargie de celles-ci, notamment la jachère d'été, ou simplement les terres inactives ou sous-utilisées servant à susciter l'aptitude à livrer le grain plutôt qu'à le produire. Les pâturages permanents de qualité inférieure sont utiles pour la même raison. De plus, on a donné à entendre que la méthode des contingents pour réglementer les livraisons de grain conduit également à des taux d'adoption peu élevés de nouvelles variétés de grains à fort rendement (et peut-être à une diminution de l'importance accordée à la mise au point en priorité de ces variétés). Cette méthode amène à une utilisation restreinte des engrais et des produits chimiques. Enfin, elle entraîne de façon générale le refus d'investir en vue d'accroître le potentiel des terres[11].

En définitive, et si l'on se réfère aux mécanismes de contrôle des quantités, lorsqu'il y a concurrence entre des élévateurs, elle prend d'ordinaire la forme d'une disponibilité à accepter la livraison du grain plutôt que celle d'une différence de prix. Lorsque deux sociétés d'élévateurs ou plus sont situées à proximité les unes des autres, elles se font concurrence en permettant des livraisons plus nombreuses que les élévateurs situés dans les localités où existe un monopole. Chacune des sociétés d'élévateurs reçoit des wagons de grains à charger selon une formule. Les sociétés, à leur tour, peuvent affecter les wagons de grains qui leur sont alloués aux élévateurs de la manière qu'elles jugent le plus à-propos. Les élévateurs en situation de concurrence tendent à obtenir des wagons en plus grand nombre que les élévateurs en situation monopolistique. Ces comportements sont très probablement attribuables à deux facteurs : de nombreux élévateurs sont situés là où ils sont parce que la demande de leurs services y est forte et les affaires que perdent les autres élévateurs sont plus évidentes, ce qui porte les gestionnaires d'élévateurs à exercer des pressions plus grandes pour amener des wagons vides à leurs élévateurs.

Chacun des exemples précédents de la confiance totale accordée aux contrôles des quantités comme mécanismes de réglementation nous donne l'impression que les intervenants dans l'industrie ont restreint sans nécessité l'utilisation d'un outil puissant, la différenciation des prix, comme instrument commercial et réglementaire pouvant permettre d'utiliser avec plus d'efficience et d'efficacité la capacité actuelle de manutention du grain. Il est nettement indiqué de procéder à une réévaluation de ces pratiques.

Une plus grande utilisation du prix comme mécanisme de contrôle ne constitue qu'une partie du problème, puisque l'insuffisance des investissements qui existe dans la capacité d'entreposage du grain aux élévateurs terminus est attribuable à un certain nombre de facteurs, parmi lesquels intervient probablement la fixation du prix des services. La gravité de l'insuffisance de la capacité est un sujet de controverse épineux et la réalité est difficile à cerner. Si un système a toujours possédé la capacité appropriée, c'est, du point de vue des entreprises, qu'il est habituellement trop vaste. S'il ne perd jamais de ventes, c'est que ses stocks sont trop considérables. Dans le même ordre d'idées, si les installations sont inactives au cours des week-ends et des soirées durant la période de pointe des récoltes, surtout pour les installations assorties de coûts fixes élevés servant dans l'industrie des grains, c'est donc qu'elles ne sont pas utilisées efficacement. Les sociétés d'élévateurs répliquent en soutenant qu'elles investiraient davantage, mais que les installations actuelles ne sont pas utilisées à pleine capacité. Un tel argument n'est pas sans valeur, mais en réalité, la capacité est insuffisante dans certains endroits et excédentaire dans d'autres parce que l'ajustement de la capacité de manutention des grains n'est pas parfait et qu'il peut être plus difficile de déceler le besoin d'ajustement lorsque les prix n'émettent pas de signaux pour indiquer les tensions s'exerçant sur la capacité.

Selon la conclusion du rapport présenté par Booz-Allen and Hamilton, le système global de manutention et de transport des grains fonctionne raisonnablement bien, mais il est possible d'améliorer son efficacité de 15 %[12]. Cependant, la Commission canadienne du blé croit avoir dû refuser des ventes pour environ 1 milliard de dollars durant les dernières récoltes à cause de l'incapacité du système de manutention et de transport des grains à s'occuper de la production. Compte tenu d'un chiffre global des ventes dépassant les 3 milliards de dollars, et de la possibilité d'une majoration de 15 % du volume de produits obtenus grâce à une meilleure efficacité, il est indiqué d'augmenter de nouveau la capacité et les espaces d'entreposage des terminus d'au moins 15 à 20 %, surtout si la production s'accroît de manière à répondre au potentiel de la demande prévue.

Il nous semble évident que l'utilisation de coûts moyens comme critères de base à la fixation du prix des services dont les valeurs et le moment d'y recourir peuvent varier considérablement, ainsi que l'institution de contrôles administratifs des quantités

(plutôt que certains recours aux quantités et aux prix, ou exclusivement aux prix, pour contrôler et diriger le mouvement des grains à l'intérieur du système de manutention et de transport des grains), ont conduit parallèlement à la sous-utilisation du système et à l'insuffisance des investissements. Cette situation semble avoir été l'un des facteurs d'une perte des ventes pour l'industrie des grains. Selon l'analyse de Booz-Allen and Hamilton, une hausse des rendements obtenus de ventes supplémentaires de grains compenserait les investissements consentis en vue d'accroître la capacité d'entreposage du grain.

Les sociétés ferroviaires et l'Accord du Pas du Nid de Corbeau

En 1897, le Parlement du Canada, en tant que partie à une entente intervenue avec la Société des chemins de fer du Canadien Pacifique, a obtenu des réductions sur le prix du transport des grains des Prairies jusqu'aux ports d'exportation. Les taux qui en ont résulté pour l'expédition du grain ont été fixés par une loi au taux de 1897. Ils ont été élargis à des ports particuliers où ils visaient le grain déplacé pour des fins d'exportation seulement.

Durant nombre d'années, les agriculteurs et les sociétés ferroviaires ont été satisfaits de cette entente. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, et surtout plus récemment, les sociétés ferroviaires ont enregistré une perte de leurs revenus bruts évaluée à quelque 300 millions de dollars en 1981 (tableau 9-2). Comme les taux statutaires sont établis en dollars de 1897, mais payés en dollars courants, il coûte beaucoup moins cher en termes réels d'expédier du grain aujourd'hui qu'il n'en coûtait il y a cinq ans.

Tableau 9-2

Écarts enregistrés par rapport aux niveaux prévus suivant l'Accord du Pas du Nid de Corbeau, 1972-1976 à 1987

	Surplus exportable (en millions de tonnes métriques)	Écart par rapport au niveau prévu dans l'Accord (en dollars de 1978 par tonne)	Insuffisance du revenu brut (en millions de dollars de 1978)
1972-1976, moyenne	19,1	10,8	210
1976	25,8	9,0	232
1977	23,8	9,9	236
1978	24,4	10,8	263
1980[e]	24,4	11,4	278
1985[e]	28,1	12,5	351
1987[e]	30,1	12,8	368

e Estimation.
SOURCE Harvey, « Government Intervention and Regulation ».

L'effet le plus important de la subvention accordée aux agriculteurs, d'après l'Accord du Pas du Nid de Corbeau, est d'élever le prix du grain livré en vue de l'exportation au-dessus du niveau où il se situerait dans d'autres conditions et de majorer ainsi le revenu tiré de la production des grains. Par conséquent, les agriculteurs cultivent un volume plus considérable de grains et, surtout, ils vendent cette denrée sous sa forme brute plus qu'ils ne le feraient sans la subvention. L'élevage du bétail ainsi que la culture du grain secondaire, le traitement de la viande et le transport qui est rattaché à une intensification de l'élevage du bétail, en souffrent. Le prix des terres fait l'objet d'une surenchère (il est évalué à 30 $ l'acre) à mesure que les avantages éventuels escomptés de la subvention découlant de l'Accord du Pas du Nid de Corbeau sont capitalisés dans la valeur des terres servant à la culture des grains[13].

En effet, les revenus des producteurs de grains augmentent en proportion de l'écart entre les coûts réels du transport du grain vers les ports d'exportation (environ 260 millions de dollars en 1978 ou 320 millions en 1981) et ce qu'ils payent pour ce service en dollars de 1897. Redistribuer cette différence en changeant les coûts réels du transport réduirait d'abord les revenus des agriculteurs de l'ouest du Canada d'à peu près le montant de l'écart et majorerait du même montant les revenus des contribuables et des actionnaires des sociétés ferroviaires de tout le Canada. Une fois faits les ajustements nécessaires aux nouveaux prix du grain à la ferme et à l'augmentation de l'élevage du bétail, cette perte de revenu sera partiellement, mais non complètement effacée, comme en fait état le tableau 9-3. Bien que, globalement, le produit final réel en agriculture augmentera (98 millions en dollars de 1978), la redistribution des coûts du transport ferroviaire (260 millions de dollars en 1978) engendre un déclin net du revenu tiré de l'agriculture. Au total, il convient de le souligner, le Canada est avantagé par une hausse du produit final réel (172 millions de dollars en 1978) et par la réduction de la distorsion des ressources causée par l'écart des coûts susmentionnés. Les sources du conflit qui entoure l'importance et l'orientation de tout changement de la situation actuelle sont évidentes.

Certains ont exprimé des préoccupations au sujet des effets secondaires de la rationalisation des taux sur les éleveurs de bétail de l'est du Canada. On craint que la production accrue de bétail dans l'Ouest puisse désavantager les producteurs de bétail de l'Est. Les tendances actuelles ne laissent pas présager une telle conséquence. Il est plutôt probable que la production canadienne de bétail (bœuf, porc) subira une concurrence de plus en plus forte de la

Tableau 9-3

Estimation des changements réels à la production finale causés par une hausse des tarifs ferroviaires établis dans l'Accord du Pas du Nid de Corbeau à des tarifs correspondant aux coûts, ouest du Canada, 1978

En millions de dollars

	Ouest du Canada (y compris la Colombie-Britannique)	Manitoba	Saskatchewan	Alberta
Production des céréales	-102	-16	-24	-57
Élevage du bétail	200	34	61	95
Ensemble du secteur agricole	98	18	37	37
Industrie secondaire	74			
Total	172			

SOURCE D. R. Harvey, *An Economic Analysis of the Crows Nest Pass Rates*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.

part des États-Unis à moins que les taux du transport des grains soient rationalisés. Cet exemple des effets primaires et secondaires d'un changement des conditions selon lesquelles fonctionne l'industrie des grains sert à mettre en lumière le fait que le grain est le produit de base de l'agriculture canadienne et que les interventions et la réglementation visant cette denrée ont des conséquences complexes, stratégiques, de grande portée et à long terme.

La réaction naturelle des sociétés ferroviaires à l'insuffisance des revenus qu'elles financent en grande partie est de différer l'entretien des embranchements, de refuser d'investir dans le matériel roulant servant au transport du grain, de n'améliorer la qualité des services offerts à l'industrie des grains que lorsqu'elles sont forcées de le faire et, sans doute, d'accorder aux livraisons de grain coté selon les taux prescrits une faible priorité. Bon nombre de gens n'ont pas retenu cette dernière accusation « faute de preuve », à la manière des verdicts écossais. Ce n'est pas une question d'équité, ou de justice, ou une façon de se soustraire à une obligation de la part des sociétés ferroviaires, mais c'est le fait que la nature du transport dans l'ouest du Canada a changé à la faveur de l'élaboration de réseaux routiers soutenus par l'État, librement accessibles, et de la concurrence que livrent les sociétés de camionnage et les agriculteurs eux-mêmes. Au début, le trafic du grain et les autres trafics ont suffisamment contribué aux coûts d'exploitation et aux frais généraux pour rendre le transport par voie ferrée rentable sur les embranchements pour les sociétés ferroviaires. Cependant, à mesure que les camionneurs ordinaires s'accaparaient des portions de ce trafic plus appropriées au transport routier, et que les sociétés ferroviaires elles-mêmes réagissaient à cette menace concurrentielle en diminuant les frais frappant les denrées qui s'accomodent le mieux du transport ferroviaire et sont les plus rentables pour ce mode de transport, le volume total du trafic sur les voies ferrées d'embranchement a décliné (bien que le trafic ferroviaire global ait augmenté de façon extraordinaire). Les services les moins rentables des chemins de fer, le transport de petits colis et le transport général sur les embranchements ont été les victimes de cette situation. Les réseaux ferroviaires soutenus par l'État constituent une solution de rechange moins coûteuse pour tous les intéressés alors que pour compenser le coût du service, le prix du transport ferroviaire serait trop élevé pour attirer le trafic[14].

Les taux compensatoires mis à part, certaines questions concernant le transport ferroviaire et le transport par camion relèvent de la présente analyse.

De toutes les denrées agricoles toujours très dépendantes du transport ferroviaire, le grain, surtout le grain déplacé sur de longues distances vers le marché, possède assez de caractéristiques des produits chargés en vrac, en terme de coûts, pour donner aux sociétés ferroviaires un avantage concurrentiel sur le camionnage. La technologie des routes et des camions ne laisse prévoir aucune amélioration qui constituerait vraisemblablement une menace à l'avantage que détiennent les chemins de fer. Toutefois, les camions sont en situation avantageuse sous tous les aspects des coûts du transport (indépendamment même du prix de l'essence, si les deux modes de transport rapportent des sommes équivalentes), s'ils peuvent rassembler le grain de suffisamment de parcelles pour remplir le nombre de wagons permettant aux sociétés ferroviaires de retirer la

totalité des avantages en termes de coûts. Dans les régions où le rendement est élevé, le volume optimal de grain est recueilli par des camions qui en font le transport sur de courtes distances. Dans les régions où le rendement est faible, la distance économique du transport par camion peut être considérable. La question n'est pas forcément la distance, mais plutôt, le ramassage par camion d'assez de grains à un même endroit pour justifier d'y amener un train.

La taille de ce volume varie selon une gamme de coûts, comme l'état de la voie et la capacité des élévateurs. Un point de ramassage où peut être chargé un minimum de 20 à 30 wagons de chemin de fer pendant l'intervalle qui sépare le déchargement d'un wagon et le ramassage divise de façon rentable entre les modes de transport les avantages d'exploitation du transport aussi bien par camion que par voie ferrée. S'il est possible de rassembler le grain de trois lots en un chargement dans des trains, pour le livrer ensuite à une ou deux destinations, les services fournis par les camions dans ces circonstances n'offrent pas davantage, en termes de coûts, leur permettant de remplacer les services offerts par le train.

Par contre, du point de vue du coût, tant que des volumes de cet ordre ne peuvent être rassemblés, les trains sont désavantagés par rapport aux camions, étant donné que les routes sont fournies par l'État et qu'elles seront maintenues sans égard à l'importance du trafic du grain.

Même pour la consommation de carburant, il est plus avantageux d'utiliser des camions de plus grande capacité pour amener le grain au point optimal de chargement à bord des wagons que d'étendre le service ferroviaire pour le rapprocher des producteurs. Tout projet éventuel d'allocation des coûts du pétrole faisant abstraction des avantages économiques que comporte l'emploi de camions plus gros, complètement remplis, aura pour effet de biaiser l'utilisation des ressources.

Le transport par voie ferrée atteint son efficacité maximale lorsque le train ramasse le grain transporté par des wagons multiples sur plusieurs voies de trafic et regroupés depuis leurs points d'origine, et qu'il le livre à un nombre restreint de destinations. On dit parfois de ce service qu'il se résume à accrocher les wagons et à les remorquer vers leurs destinations. Il supprime à la fois les coûts matériels et les coûts des procédures administratives ainsi que les délais que nécessitent le repérage d'un seul wagon, le ramassage et le triage pour former les trains ainsi que la répartition des wagons entre chacune des destinations. Les caractéristiques du service en vrac doivent comprendre également des délais courts pour le demi-tour que doivent effectuer les trains aussi bien aux points d'origine que de destination, afin de maximiser l'utilisation du matériel, sans compter évidemment l'énergie appropriée et la capacité des lignes principales à tenir les trains en mouvement. L'utilisation pour le trafic de types le plus restreints possibles de locomotives et de wagons contribue encore davantage à contenir les coûts d'entretien et d'exploitation[15].

Grâce à des ententes spéciales, il est possible d'adapter quelques expéditions agricoles à ces exigences. Ordinairement, aucune n'y est adaptée, même pas celle des grains. Et pourtant, les grains sont considérés depuis plusieurs décennies comme des produits en vrac. Il s'agit là d'une désignation approximative, une expression appliquée aux grains durant la période traditionnelle où il n'existait en réalité aucun transport important de produits en vrac.

Le transport ferroviaire bénéficie depuis 1960 de l'accroissement du nouveau trafic beaucoup plus adapté aux caractéristiques de l'exploitation ferroviaire que le grain ne l'a jamais été ni qu'il ne pourra jamais l'être. Les véritables produits en vrac tels que le charbon, le soufre, la potasse et d'autres minéraux et concentrés ont donné lieu à l'application des principes du train unique ou du train complet et leur volume s'est accru au point d'absorber la majeure partie de la capacité excédentaire des lignes principales qu'on a toujours présumées être une caractéristique des chemins de fer[16]. Contrairement aux grains, ces produits ne sont pas déplacés par chargement de wagons identifiables séparément, ils n'ont pas besoin d'un réseau d'embranchements ainsi que de tous les investissements nécessaires pour réunir et entreposer le produit sous forme de milliers de cases minuscules correspondants aux classes. Ces véritables produits en vrac sont déplacés de quelques points d'origine vers quelques destinations d'une manière simple et propre. Les chemins de fer n'ont jamais assumé les obligations de transporteurs publics à l'égard de ces produits. Ces derniers sont transportés selon des taux fixés au moyen de contrats négociés, et non selon des taux réglementés. Le matériel roulant servant à transporter ces produits est neuf, uniforme et conçu spécialement à cette fin, économique des points de vue du temps et de l'énergie qu'il exige. Ces produits ont permis au transport ferroviaire d'atteindre une situation optimale. Ils ont contribué à briser le dernier lien de dépendance que le système ferroviaire possédait à l'endroit du grain. La logistique du transport de ces produits a entraîné l'établissement de normes auxquelles le grain ne satisfait pas.

Ces produits en vrac n'ont pas seulement supplanté le grain comme produits plus avantageux à

déplacer, ils concurrencent les grains pour l'occupation des voies principales, la force motrice requise, les besoins en main-d'œuvre et de certains biens d'équipement. Leur transport s'effectue également d'une manière plus régulière, plus prévisible, sans être assujetti comme le grain aux trop nombreuses compétences qu'exercent sur lui le gouvernement, les sociétés et les syndicats. Bref, les produits en vrac sont moins coûteux et, à l'heure actuelle, plus rémunérateurs. Ces deux caractéristiques en font un trafic privilégié par rapport au grain destiné à l'exportation.

Il devrait ressortir clairement de l'analyse précédente des caractéristiques du grain en regard de son transport par train que le trafic de ce produit destiné à l'exportation se prête moins aux économies du transport par voie ferrée que d'autres trafics chargés en vrac pour l'exportation et qui entrent en concurrence en vue d'obtenir de l'espace sur les lignes principales. Il devrait également être clair que les niveaux rémunérateurs des taux ferroviaires, quelles que soit les mesures de financement, ne placeront pas le grain d'exportation en priorité par rapport à d'autres trafics, ne lui permettront même pas nécessairement d'obtenir un rang égal. Il faut beaucoup plus qu'un rajustement des taux pour rendre le trafic du grain concurrentiel dans un réseau ferroviaire chargé[17].

Deux conditions sont requises pour permettre au grain d'obtenir un rang plus prioritaire dans le réseau de transport. Il faut d'abord améliorer l'industrie de l'exportation du grain pour que celle-ci se réglemente elle-même et puisse ordonner ses affaires de manière à rendre le grain très proche d'un véritable produit en vrac. Le grain est actuellement livré par dizaines de milliers d'unités identifiées individuellement (wagons couverts et wagons-trémies) à partir de nombreux points d'origine vers des destinations particulières. La plupart de ces unités sont des classes spécifiques dont les contenus sont identiques, ou à peu près, aux autres unités. Il est indiqué de réduire le nombre des unités identifiées et acheminées individuellement si l'on veut que le grain possède davantage les caractéristiques des produits transportés en vrac par wagons accrochés et remorqués. La livraison du grain en bloc a contribué à améliorer la situation à cet égard, mais il y a place pour beaucoup d'autres changements dans ce sens au chapitre de l'exploitation du système. De ces propos découle la seconde condition consistant à changer le processus d'élaboration des politiques. Cela produira des modifications au système, modifications axées vers une vision sociale et globale des problèmes et de leurs solutions, plutôt que de ne favoriser qu'un nombre restreint des groupes d'intérêts liés au système. Ce dernier problème se pose pour toutes les activités de réglementation et d'intervention, il n'est pas restreint au secteur de l'agriculture et il constitue un cas de sous-optimisation des composantes du système qui conduit à un rendement du système global inférieur au rendement optimal. Le système actuel d'élaboration des politiques pour le grain est déficient à cet égard et nos recommandations visent à remédier à cette situation.

Rendements agricoles nets

En dernière analyse, l'épreuve de rendement du système de manutention, de transport et de commercialisation des grains, porte sur la capacité de ce système à faire réaliser des profits aux producteurs sur l'utilisation de leurs terres, de leur main-d'œuvre et de leur capital. Malgré la gravité des problèmes méthodologiques, il est difficile de résister à la tentation de comparer notre système avec celui qui a cours au sud de la frontière. Les comparaisons doivent se limiter aux régions comparables, par exemple, porter sur des fermes canadiennes et américaines où en moyenne le rendement par acre est égal et qui sont situées à des distances identiques des ports d'exportation (par exemple, du milieu de l'État du Dakota du Nord à Duluth et de Portage la Prairie à Thunder Bay)[18]. Selon les hypothèses fondamentales de ces études, si le système de manutention et de transport des grains est efficace dans les deux pays, et si l'on y obtient des prix égaux à l'exportation de grains de qualité comparable, dans ce cas, comme les coûts du transport des producteurs canadiens sont subventionnés par les taux de l'Accord du Pas du Nid de Corbeau, les agriculteurs canadiens devraient toucher des prix nets plus élevés à la ferme que leurs homologues américains.

Le tableau 9-4 contient un résumé des résultats de cinq études et les critiques de deux. Ces comparaisons sont remplies de problèmes méthodologiques, aucune étude n'ayant utilisé exactement les mêmes données ou la même méthodologie, la plupart de leurs auteurs n'étant pas non plus catégoriques au sujet de leurs constatations puisqu'ils ont admis des sources d'erreurs et la variabilité qui entoure l'estimation et la mesure. En dépit de ces difficultés, nous avons tiré quatre conclusions. Premièrement, rien ne prouve catégoriquement que les agriculteurs canadiens touchent des prix plus élevés pour un même type et une même qualité de grains que leurs homologues américains. Deuxièmement, la preuve que le système de manutention et de transport des grains au Canada est plus coûteux que celui des États-Unis n'est pas si évidente qu'attendue[19]. Troisièmement, il existe une preuve contradictoire qui soulève au moins la question de savoir si la Commission canadienne du

Tableau 9-4

Résumé des comparaisons établies entre les systèmes canadiens et américains de manutention, de transport et de vente des grains

	Prix à la ferme canadienne, moins les prix américains	Coûts implicites du système canadien de manutention et de transport des grains, moins les coûts du système américain	Prix à l'exportation au Canada, moins les prix américains
Étude :			
Peltier et Anderson	-	?	?
Critique de l'étude de Peltier et Anderson par la Commission canadienne du blé	+	+	+
McCalla et Schmitz	- premières années + dernières années	..	..
Foodwest	-	-	-
Critique de l'étude de Foodwest par la Commission canadienne du blé	+	+	+
Conseil des grains du Canada	-	-	-
Harvey	--	-	--

\+ Rendement meilleur au Canada qu'aux États-Unis.
\- Rendement moins bon au Canada qu'aux États-Unis.
-- Sans différence importante.
.. Non disponible ou non analysé.
? Les résultats ne sont pas concluants.

SOURCE K. Peltier et D. F. Anderson, «Canadian Grain Marketing System», Université du Dakota du Nord, Agricultural Economics Report 130, Fargo N. D.; Alex F. McCalla et Andrew Schmitz, «Grain Marketing Systems : The Case of the United States versus Canada», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, pp. 199-212; Foodwest Resource Consultants, «U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System», un document préparé pour le ministère des Transports de l'Alberta, Edmonton, juin 1979; Donald A. Dever, «Features of U.S. Grain Handling and Transportation System Which May Hold Potential for Canada», Conseil des grains du Canada, Winnipeg, avril 1980; Harvey «Government Intervention and Regulation»; et divers rapports et communiqués de la Commission canadienne du blé.

blé reçoit un prix aussi élevé aux ports d'exportation que les vendeurs des États-Unis. Quatrièmement, les contradictions observées dans la recherche renforcent la nécessité d'établir des mécanismes d'évaluation et de contrôle de la gestion interne pour la Commission canadienne du blé et d'autres éléments du système de manutention et de transport des grains qui se sont révélés déficients dans le rapport de recherche qui accompagne la présente étude sur l'industrie des grains.

Politiques adoptées

Pour étudier les réponses au problème du grain que fournissent le gouvernement et ses organismes de réglementation, sous forme de politiques, il faut les considérer en regard de l'ensemble des mécanismes complexes de réglementation et d'intervention auxquels fait face l'industrie des grains. Les politiques récentes ont souvent été des réponses à des lacunes observées dans les interventions et la réglementation antérieures. Certaines de ces lacunes étaient inhérentes aux programmes initiaux, d'autres résultaient de changements du milieu dans lequel évolue l'industrie, dont les principaux éléments ont été présentés ci-dessus. Le tableau 9-5 contient un résumé des transferts, des coûts et des avantages des principaux programmes de réglementation et d'intervention tels qu'ils se présentaient dans l'industrie des grains au début de 1981.

Ce tableau met en relief quatre principales réactions. Premièrement, de nombreuses politiques visent à élever le taux de réaction dans le système de réglementation. Le système a substitué des décisions administratives et réglementaires à un mécanisme de prix orienté vers le marché et servant à contrôler la production, le ramassage, le transport et les ventes de grains à l'exportation. Deuxièmement, on observe un changement en faveur de mécanismes liés au marché, pour le grain destiné à la consommation intérieure, et qui en effet concurrencent le grain d'exportation tant pour le prix que pour l'espace nécessaire au transport. Troisièmement, sauf pour l'établissement des prix du grain intérieur, toutes les

Tableau 9-5

Résumé des transferts, des coûts et des avantages liés aux principaux mécanismes de réglementation et d'intervention, industrie canadienne des grains

	Transferts				
	Type	À	De	Coût	Avantage
Commission canadienne du blé					
a) Organisme central chargé des ventes (ACNOR)	Possibilités de ventes et marges bénéficiaires	Commerce du grain, actionnaires de sociétés privées	Producteurs de grains (par l'entremise de la Commission canadienne du blé)	Désavantages possibles : - absence de la motivation suscitée par les profits possibles, tendance au contrôle bureaucratique et manque d'enthousiasme dans le domaine de l'innovation et des ventes	Exploitation possible des avantages de l'ACNOR provenant : - des caractéristiques de production et du transport - des caractéristiques du marché mondial du grain - du contrôle sur les volumes de produits exportés - du pouvoir international de négociation
b) Stratégie de mise en marché	Comme ci-haut	Comme ci-haut	Comme ci-haut	- Rendement décevant des prix, recettes tirées du grain inférieures, pour les agriculteurs, à celles qui sont réalisées dans le nord des États-Unis - Concentration sur les blés durs du printemps, et absence de réactions à l'accroissement des marchés de céréales fourragères – limités par les modes de production	- Volume plus considérable, plus régulier, compte tenu des caractéristiques de l'offre, que les échanges commerciaux privés grâce à la concentration sur les surplus exportables du Canada
c) Tactiques de commercialisation	Contrôle et stimulation de l'acheminement du grain	Entreprises privées et marché libre	Commission canadienne du blé et producteurs de grains assujettis à la Commission	- Absence de mécanisme de prix, manque de stimulant et de souplesse pour recourir efficacement au système de manutention et de transport des grains. Perte de la capacité d'exportation et majoration des coûts - Conflit entre les marchés liés à la Commission et ceux qui y sont étrangers - Rendement décevant des prix	- Possibilité de meilleurs contrôles sur les livraisons et l'acheminement du grain (non apparent en pratique) - Diminution du niveau de compétence requis des producteurs en commercialisation - Possibilité de réaliser les objectifs de mise en commun des prix et d'équité
d) Équité/distribution					
i) Mise en commun des prix	Dollars	Producteurs ayant une préférence pour le risque et une compétence en commercialisation relative	Producteurs opposés au risque, sans compétence en commercialisation	- L'obligation d'imposer un prix comun réduit la liberté de choix - Manque de stimulation par les prix dans l'établissement d'un calendrier des livraisons - Incitation à l'entreposage commercial plutôt que dans les fermes (moins coûteux), dès lors, nécessité d'établir des contingents	- Moyens pour le producteur d'éviter la responsabilité des décisions concernant la commercialisation dans le cours de l'année

Tableau 9-5 (suite)

	Transferts				
	Type	À	De	Coût	Avantage
ii) Contingents	Dollars	Producteurs faisant de la culture intensive sur des terres de haute qualité	Producteurs faisant de la culture extensive sur des terres de faible qualité	- Production et exportations réduites (5 à 20 milliers de tonnes par année) - Mauvaise répartition des ressources, production plus poussée du grain recommandé par la Commission, incitation à la culture du grain non conforme aux normes de la Commission, distorsions du marché des terres	- Contrôle des volumes des produits exportés - Contrôle de la distribution des occasions de livraison entre les producteurs
Système de manutention et de transport du grain					
a) Taux établis par l'Accord du Pas du Nid de Corbeau					
i) Écart de coût	220 millions de dollars par année, à la hausse	Contribuables, de 60 à 70 millions de dollars; sociétés ferroviaires, de 150 à 160 millions de dollars	Producteurs de grains (le prix des terres s'est élevé d'environ 30 $ l'acre)	- Perte de 65 à 170 millions au titre du produit final réel (agriculture et industrie agricole) - Insuffisance des investissements dans le mouvement du grain à des fins d'exportation et manque d'enthousiasme à cet égard, d'où la nécessité de nouvelles interventions pour remédier à la situation (besoins en capital de 120 millions de dollars par année) - Insuffisance de l'incitation par les prix à utiliser efficacement le système	- Contrôle rigoureux des taux du transport ferroviaire - Subvention aux producteurs de grains (220 millions de dollars par année)
ii) Perte de production	100 millions de dollars par année, à la hausse	Élevage du bétail, ouest du Canada	Production de grains, ouest du Canada		
iii) Réglementation des taux du transport ferroviaire	Établissement d'une structure des taux	Sociétés ferroviaires et usagers (la Commission canadienne du blé)	Gouvernement (fixé par la loi)		
b) Coordonnateur du transport du grain	Une certaine responsabilité à l'égard de l'efficacité du système de manutention et de transport du grain	Les sociétés ferroviaires et la Commission canadienne du blé	Coordonnateur du transport du grain	- Réglementation et condition de « bouc émissaire » augmentées d'un degré suite à l'insuffisance du rendement	- Amélioration du rendement du système mais à l'intérieur des contraintes institutionnelles et opérationnelles
c) Immobilisation en vue de la rénovation et de la remise en état des embranchements	Environ 120 millions de dollars par année en subventions	Contribuables	Sociétés ferroviaires et exportations de grains	- Manque d'intérêt réel dans l'efficacité de l'investissement	- Expansion de la capacité d'exportation du grain (mais non nécessairement du système de manutention et de transport du grain) de 5 à 10 millions de tonnes (de 625 à 1 250 millions de dollars par année en revenu brut)

Tableau 9-5 (fin)

	Transferts				
	Type	À	De	Coût	Avantage
d) Réglementation visant le système de manutention et de transport du grain					
i) Élévateur, Commission canadienne du grain	- Un certain contrôle sur l'établissement des tarifs - Contrôle possible de la configuration du système d'élévateur	Sociétés de manutention	Gouvernement, Conseil des grains du Canada	- Manque d'écarts de prix efficaces entre les installations (certaines sociétés d'élévateurs ne pratiquent pas la concurrence par les prix) - Coût et difficultés liés à la formulation d'une configuration d'élévateur à coût minimal sur une base courante (dynamique) - Possibilité de réduire la concurrence locale et coût lié à la réglementation des profits des monopoles et au manque de services	- Réglementation des profits locaux à caractère monopolistiques - Possibilité de réaliser un système plus efficace
ii) Abandon des tronçons secondaires	- Contrôle sur l'abandon - Responsabilité à l'égard des coûts fixes des tronçons (de 50 à 60 millions de dollars par année)	Sociétés ferroviaires	Gouvernement	- Frais administratifs et coûts des enquêtes - Subvention aux tronçons non rentables	- Limites à la capacité des chemins de fer à dicter la configuration du système de manutention et de transport des grains - Contrôle des effets des abandons de tronçons sur l'économie locale et rurale et les infrastructures
Loi de stabilisation concernant le grain de l'ouest					
	50 millions de dollars par année	Contribuables	Producteurs de grains	- Coût d'option de l'argent des contribuables	- Augmentation de la production et des exportations de grains
	Dollars	Recettes tirées du grain au cours d'années où les recettes sont relativement élevées	Recettes tirées du grain au cours d'années où les recettes sont relativement faibles	- Coût de l'intérêt imputé aux transferts effectués par les producteurs en cours d'année	- Réduction du risque au cours des années où le revenu est très faible - Accroissement de la stabilité de l'industrie agricole, des économies rurales et régionales

SOURCE Harvey, « Government Intervention and Regulation ».

réactions aux problèmes du système de manutention et de transport des grains (coûts du transport, besoins en capital pour les fins du transport du grain, entretien et abandon des embranchements et investissement dans les terminus d'exportation) ont pris la forme de transferts du gouvernement et des sociétés ferroviaires à l'industrie des grains. Ces réactions ont amené un élargissement des responsabilités du gouvernement (du moins implicitement) pour ce qui est du rendement de ce système, au détriment des intérêts et des responsabilités diversifiés des usagers.

Les transferts indirects sont considérables et augmentent de plus en plus, mais comme ils se produisent indépendamment des transferts gouvernementaux, ils sont moins apparents. Quatrièmement, l'adoption de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest vise à accroître la stabilité des entreprises agricoles commerciales et des économies rurales et régionales des Prairies d'une manière entraînant un effet minimal de distorsion sur l'allocation des ressources. Elle a une influence stabilisatrice sur les revenus agricoles et devrait favoriser positive-

ment le changement en absorbant certains effets de ces derniers sur le revenu des agriculteurs ainsi que les effets secondaires sur l'économie des Prairies.

Si nous additionnons les coûts des diverses réponses, nous obtenons des estimations des coûts directs qui se sont élevées, en 1981, à quelque 250 millions de dollars et des coûts indirects (si nous incluons les estimations des ventes manquées en raison de l'incapacité du système de manutention et de transport des grains à déplacer le grain), allant de 450 à 1 250 millions de dollars. Ces chiffres sont imposants. Nous admettons la difficulté d'établir une estimation précise des coûts indirects. Ces dépenses représentent à peu près la moyenne, par exploitation agricole, des dépenses faites par le gouvernement fédéral pour l'ensemble des exploitations agricoles et environ un tiers du niveau qu'atteignent à l'occasion les dépenses pour le soutien du blé aux États-Unis, par tonne, (7 $ en comparaison de 20 $)[20]. Notre objectif, toutefois, n'est pas de comparer ni de justifier de telles dépenses, mais de vérifier si ces dernières représentent la meilleure façon de dépenser les fonds et les ressources de réglementation et d'intervention pour servir les intérêts à long terme du Canada. C'est vers ces conclusions et ces recommandations que nous nous tournons.

Conclusions et recommandations

L'industrie des grains, avec l'industrie agricole qui la sert et qui en découle, ainsi que les villes et les personnes qui travaillent pour elle, surtout dans les Prairies, est vigoureuse et en croissance. Elle se modernise et évolue suivant la nouvelle technologie et l'évolution du milieu international auquel font face les exportateurs mondiaux de grains. Le système de manutention et de transport des grains subit actuellement des changements; on a fermé les élévateurs désuets, on construit par contre de nouvelles installations axées vers l'exportation du grain, la Commission canadienne du blé et d'autres organismes ont acheté du nouveau matériel roulant et le réseau routier est continuellement amélioré malgré sa très bonne qualité. Le développement diversifié d'une gamme étendue de ressources a fourni aux sociétés ferroviaires un trafic de base qui leur a permis d'être moins dépendantes du grain qu'il y a 20 ans, bien qu'elles transportent toujours presque tout le grain et les oléagineux non consommés dans les Prairies et que le grain représente encore de 20 à 25 % du volume des produits transportés dans la région de l'Ouest.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les politiques sociales des provinces ont favorisé la centralisation des services, en particulier les hôpitaux et les écoles, afin de former des villes de taille moyenne aptes à répondre aux besoins sociaux et économiques plus étendus que ne pouvaient le faire les très petites villes isolées des époques plus reculées. Une telle conclusion faisant état de la vitalité des Prairies est complètement à l'opposé du tableau de stagnation et de décadence que décrivent souvent les gouvernements provinciaux. On observe une certaine stagnation et une certaine décadence, mais il s'agit là d'une situation très peu répandue et qui se produit dans les petites villes isolées où se trouve un élévateur, villes dont les fonctions d'il y a 50 et 60 ans ont été érodées et neutralisées à cause de la mise au point, entre autres choses, de réseaux routiers améliorés, de l'électrification des régions rurales et des politiques sociales concernant les hôpitaux et les écoles.

Nous sommes parvenus à la conclusion qu'à de nombreux égards, les mécanismes de réglementation et d'intervention dans l'industrie des grains restreignent la capacité des petites villes à s'adapter aux nouvelles conditions et à donner de meilleurs résultats. Tout en admettant la légitimité du rôle du gouvernement qui consiste à adoucir les effets du changement économique et social pour une industrie qui en a subi plus que sa part, on a la preuve convaincante que la cristallisation institutionnelle des attitudes et la rigueur des positions d'un grand nombre d'établissements de l'industrie des grains interviennent comme facteurs de dissuasion face au changement et ce, sans motif d'intérêt public justifiable. Une partie importante des mécanismes actuels de réglementation et d'intervention devait initialement servir un système comptant des réseaux routiers de piètre qualité ainsi que de petites villes et de petites unités agricoles. Le grain constituait la seule source réelle de revenus pour les chemins de fer. Une production excédentaire de grains était chose courante. Les acheteurs de grains étaient peu nombreux et les systèmes d'information relatifs à la production et aux prix laissaient à désirer. Des preuves nombreuses attestent que les producteurs étaient exploités et que le système de réglementation, qui se substituait au gouvernement et aux institutions coopératives ainsi qu'à la prise de décisions bureaucratiques d'un système régi par des intérêts privés où les prix étaient contrôlés, a bien servi jusqu'à récemment les agriculteurs et le pays. Même à l'heure actuelle, il est assez efficace. Toutefois, son rendement pourrait être meilleur et le fait de ne pas apporter certains changements entraînerait des coûts élevés et sans cesse croissants.

Voici, exposés succintement, les huit principaux secteurs d'intérêts où s'impose une réforme.

- Premièrement, les producteurs ont besoin de signaux plus efficaces quant à la capacité du sys-

tème à vendre leur production s'ils doivent assurer les risques que comporte une augmentation de la production. C'est dans le cadre de ces préoccupations qu'ils voudront s'assurer qu'advenant l'impossibilité de vendre toute leur récolte, ils n'auront pas à supporter tous les coûts et les risques liés aux surplus conservés d'une année à l'autre. Fournir de tels signaux constitue un élément sous-jacent à certaines des recommandations mentionnées ci-après.

• Deuxièmement, le système de classement du blé, bien qu'il ne cède rien à d'autre pour ce qui est de garantir aux acheteurs les qualités exactes dont ils ont besoin, peut à certains moments constituer une contrainte pour les ventes lorsque les classes dont les acheteurs ont besoin ne sont pas celles qui sont fournies par le système de classement. Le mandat législatif lié au projet de classement et l'application de ce mandat doivent être réévalués en regard du service qu'ils doivent rendre au Canada et à l'industrie des grains.

• Troisièmement, le système actuel de contingents est discriminatoire à l'endroit des terres plus productives et des agriculteurs plus efficaces. Cette situation amène les producteurs à détenir des terres dans l'espoir de réussir par ce moyen à vendre leur production, ce qui accroît sans nécessité les coûts de production. De plus, on n'a pas vraiment démontré la capacité pratique du système à contrôler et à synchroniser avec précision les déplacements ferroviaires du grain, de l'intérieur vers les ports, tandis que les effets de ce système sur les pratiques de production, lorsqu'ils restreignent les livraisons annuelles globales, donnent lieu à une sous-exploitation du potentiel de production du grain au Canada.

• Quatrièmement, le système de ramassage et de manutention du grain, réglementé par la Commission canadienne des grains et par la Commission canadienne du blé, utilise comme seul instrument de réglementation les contrôles des quantités livrées. Le recours à la différenciation par les prix sous la plupart des formes a été supprimé comme instrument de réglementation, suppression qui a donné lieu à une sous-utilisation des installations nécessitant de l'investissement, une réduction des investissements dans de nouvelles installations et de nouvelles technologies ainsi qu'une diminution de la concurrence que se livrent les sociétés d'élévateurs dans le domaine du traitement du grain. Dans de nombreux secteurs, le mécanisme des prix constituerait un instrument plus approprié que les contrôles des quantités.

• Cinquièmement, les taux statutaires appliqués à l'expédition du grain, les taux découlant de l'Accord du Pas du Nid de Corbeau établis en 1897, font dévier la production agricole vers la culture des grains en l'éloignant de l'élevage et du traitement de la viande et entraînent une perte nette de plus en plus élevée de la production dans la région des Prairies. Les sociétés ferroviaires et le gouvernement subventionnent l'insuffisance croissante des revenus qui résulte du déplacement aux taux statutaires et les sociétés ferroviaires refusent d'investir des fonds pour améliorer et accroître leur capacité de déplacement du grain. La sensibilité politique de cette question, la rigueur de la position des gouvernements et des groupes agricoles intéressés, les rigueurs de la loi et les difficultés qui entourent tout changement législatif ainsi que la peur de l'inconnu dans un système qui fonctionne, même s'il est inefficace, contribuent à placer cette question particulière au centre même de changements réglementaires plus généraux.

• Sixièmement, le grain, tel qu'il est expédié à l'heure actuelle – une seule charge complète à la fois dans les cas extrêmes – ne constitue pas un produit en vrac et, même s'il est assorti de taux compensatoires, ne peut pas avoir la priorité sur les produits en vrac pour ce qui est du transport ferroviaire actuel qui fonctionne presque à pleine capacité. Pour profiter des économies du transport ferroviaire et avoir priorité sur les autres trafics, il faut que l'industrie ait l'aptitude voulue, sous la direction des organismes de réglementation, pour tendre à faire du grain un véritable produit en vrac regroupant davantage les trains et les expéditions multiples de wagons de grains de même classe et de même type vers les mêmes destinations.

• Septièmement, le principal organisme de réglementation et de vente, soit la Commission canadienne du blé, a été accusé de nombreux défauts, mais, dans une certaine mesure, la principale critique que nous avons relevée, c'est un manque de dynamisme vis-à-vis des nouvelles entreprises et une exagération des ventes de blé de haute qualité au détriment des céréales fourragères et des oléagineux. En qualité d'organisme gouvernemental, la Commission détient des pouvoirs pour planifier et coordonner les ventes de grain à l'exportation, pouvoirs inexistants dans les systèmes de marché libre moins centralisés. À cause de son rôle central et directeur dans les questions de réglementation de l'industrie des grains, de son rendement traditionnel et de l'acceptation générale dont elle fait l'objet de la part des producteurs, l'idée qu'elle puisse disparaître est inconcevable et insupportable. En outre, il semble que la Commission n'ait pas le contrôle interne et les mécanismes d'évaluation suffisants qui lui permettraient de mieux diriger de l'intérieur ses propres

efforts, de mesurer ses réalisations, de faire ressortir les secteurs nécessitant une amélioration interne et de détailler les forces et les faiblesses des autres parties du système de manutention et de transport des grains qui ne sont pas sous son contrôle, mais qui portent atteinte à sa capacité de commercialiser le grain avec efficacité. Il semble également nécessaire de rendre publiques les données contrôlées par la Commission pour obtenir une évaluation indépendante et objective de son rendement. À ce jour, de telles évaluations ont dû s'appuyer sur des sources de données secondaires, obtenues par déduction, alors que les ventes principales et les renseignements au sujet des prix constitueraient des données plus exactes, plus opportunes et plus utiles.

- En définitive, les défauts du système de réglementation et d'intervention de l'industrie des grains, lorsqu'ils sont décelables, ne peuvent être attribués à une seule cause. Plutôt, la culpabilité, s'il en est, revient à un système dont les parties et les procédures sont souvent en conflit et où chaque mesure est adoptée pour des raisons défendables qui, à long terme et du point de vue de l'ensemble du système, sont contraires à la productivité. Certaines preuves attestent que tout bénéfice tiré des taux statutaires et des autres transferts est perdu à cause des inefficacités du système puisque les producteurs ne touchent pas, à la ferme, des prix supérieurs à ceux des agriculteurs placés dans des situations comparables au sud de la frontière. Nous sommes d'avis que le fait de modifier le système de réglementation pourrait améliorer considérablement le rendement de l'industrie canadienne des grains, tant des points de vue de la production que de la commercialisation.

Cependant, un grand nombre des changements proposés ont des ramifications dans toute l'industrie des grains. En outre, ces propositions révèlent toutes la même tendance, c'est-à-dire une tendance à mettre généralement davantage l'accent sur les mécanismes des prix et sur l'efficience et l'efficacité de la commercialisation ainsi que sur les possibilités de vente (tendance également à diminuer l'importance accordée à une égalité de traitement). Une telle position est très différente de la situation actuelle et les institutions et les organismes actuellement intéressés à l'industrie des grains, y compris les gouvernements, ne pourront pas contester notre orientation générale sans que l'ensemble de l'industrie n'affirme très clairement qu'une telle évolution est souhaitable. Pourtant, à moins que cette question ne fasse l'objet d'une discussion, qui peut dire si cette évolution est souhaitable ? Si la défense des intérêts actuels des institutions et des organismes empêche une telle controverse de prendre une ampleur suffisante pour permettre d'obtenir une réponse véritable, c'est alors le Canada, et notamment les fermiers producteurs de grains, qui en seront les perdants.

Il semble que la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest ait considérablement réduit l'importance d'un grave problème sous-jacent qui a assailli l'industrie des grains dans le passé, à savoir la variation des revenus d'une année à l'autre. Il en a résulté une altération du contexte qui entoure le revenu à l'intérieur duquel l'industrie et la région des Prairies doivent prendre les décisions. La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest a introduit le programme le plus inventif, celui qui comporte le moins de distorsions des ressources de tous les plans de stabilisation du revenu agricole que nous connaissons. Grâce à cette Loi, les producteurs peuvent se protéger contre les prix trop bas et, dès lors, réduire les risques qui entourent leurs activités. Conjuguées à la Loi sur l'assurance-récolte, les principales raisons du conservatisme qui a caractérisé la majorité des décisions des producteurs dans le passé ont maintenant disparues. Les conditions des années 80 devraient au contraire conduire davantage à une augmentation de la production pour répondre à l'accroissement de la demande mondiale, mais une telle réponse exige que les signaux émis par le système à l'intention des producteurs soient clairs.

Étant donné la complexité de l'industrie des grains et de ses intervenants, il serait absurde de notre part d'offrir une solution intégrale aux problèmes de réglementation et d'intervention même si nous étions persuadés de détenir les réponses, ce qui n'est pas le cas. Nous tenons à proposer que soit entreprise une réévaluation des fonctions que devrait remplir la réglementation et que les moyens par lesquels ces objectifs peuvent être atteints soient mis en œuvre. Une option est l'établissement d'un système entièrement non réglementé, qui n'existe qu'à titre d'abstraction théorique (et qui réintroduit certains des problèmes que les pratiques de réglementation utilisées dans le passé ont tenté de résoudre). À l'autre extrême se situe l'option du contrôle et du droit de propriété détenu entièrement par le gouvernement, option qui soulève des problèmes qui lui sont propres et qui est probablement tout aussi inacceptable pour la plupart des agriculteurs.

Ceci étant dit, il nous semble que le système tel qu'il est, selon lequel de nombreux producteurs prospères reçoivent des subventions aux dépens de Canadiens en moins bonne situation financière et des futurs producteurs, est tout aussi intolérable. Dans le cas de l'industrie des grains, où de nombreux producteurs prennent des décisions très diversifiées, il semble nécessaire de mettre en œuvre des signaux du type fourni par un mécanisme de prix pour per-

mettre d'indiquer les besoins d'une production accrue, de partager les modes de livraison entre les marchés intérieurs et d'exportation, de différencier et de dédommager divers types de services et les périodes où les services sont dispensés pour la livraison et le traitement, de récompenser l'usage efficace du système de transport à l'avantage du producteur et de pénaliser l'attitude contraire, ainsi que de permettre la concurrence du type le plus positif entre les membres de l'industrie. À la lumière de l'expérience tirée de l'exploitation monopolistique et des problèmes de production excédentaire qui ont été enregistrés au cours des périodes antérieures où la réglementation était moins poussée (la situation découlait naturellement d'une utilisation des terres de faible intensité, de faible concentration et de forte spécialisation, avec peu de solutions de rechange à l'utilisation des ressources agricoles), il y a tout lieu de continuer à réglementer certaines activités du système. Parmi les changements à apporter à la fixation des prix, qui sont énumérés ci-dessus, un grand nombre sont d'une nature telle qu'ils peuvent être mis en œuvre par des organismes de réglementation, petit à petit, une année après l'autre, et leur effet pourra être évalué à mesure que s'élargira leur usage. Nous recommandons que la Commission canadienne des grains, la Commission canadienne du blé et la Commission canadienne des transports prennent immédiatement les mesures visant à planifier et à mettre en œuvre les changements appropriés dont nous avons fait état et qu'elles usent de leur influence à cette fin.

Les changements plus fondamentaux à apporter au système sont classés par ordre, suivant l'idée que nous nous faisons de leur importance. D'abord et avant tout, il faudrait établir un système pour rationaliser les taux du transport du grain statutaire et pour s'assurer que ces taux ne deviennent pas aussi déséquilibrés qu'ils le sont à l'heure actuelle. Deuxièmement et c'est un changement que facilitera la rationalisation des taux, il faudrait accroître l'investissement dans l'infrastructure (capacité d'entreposage et de manutention du grain et capacité des lignes ferroviaires principales). Les changements suivants visent les méthodes de modification du système de classement et de contrôle du grain, les méthodes de paiement du grain, d'allocation des contingents et de la manière dont le grain est commandé et dont il est livré aux élévateurs. Tout espoir de succès exige nécessairement que le gouvernement s'engage à participer à la rationalisation. Nous sommes persuadés que les avantages en seront très nombreux en termes d'amélioration du bien-être économique des Canadiens et, élément plus important encore, un système de transfert plus juste, plus équitable, contribuerait à réduire le conflit qui oppose entre eux les gouvernements et les autres intervenants dans l'industrie du grain.

En raison de la sensibilité aux divers éléments du présent système et des attitudes très répandues à la fois pour et contre ces derniers, et des possibilités plus grandes d'atteindre un consensus entre les personnes qu'entre les institutions, et parce qu'aucune institution actuelle ne peut remplir le rôle de planificateur du développement de cette industrie, nous recommandons que le gouvernement fédéral, conjointement avec les provinces, établisse un Secrétariat de l'industrie des grains, formé de personnes bien informées et influentes, représentant une gamme étendue d'intérêts et de points de vue défendus par des personnes et des entreprises de l'industrie des grains[21]. L'obligation explicite du Secrétariat de l'industrie des grains serait d'examiner et de définir objectivement les intérêts, les avantages et les fardeaux fondamentaux de l'industrie et d'informer les groupes intéressés de l'industrie des grains, le gouvernement ainsi que les groupes non gouvernementaux, du consensus auquel il sera parvenu à l'occasion de son analyse. Il lui incombera également d'obtenir un consensus des intérêts de l'industrie des grains et de fournir un support politique à cette fin. Il est encourageant de constater qu'on a récemment proposé de former un tel groupe et de le charger de s'attaquer à la question des taux découlant de l'Accord du Pas du Nid de Corbeau. Nous appuyons vigoureusement de tels efforts mais nous faisons également pression pour qu'on aborde le problème de façon plus large et plus complète. Rien ne justifie la lenteur à ce sujet et il y a toutes les raisons de fournir à l'industrie des grains les instruments nécessaires pour relever le défi que posent l'augmentation de la production et l'amélioration du rendement, compte tenu des possibilités de le faire et de l'engagement international à le faire.

10 Le secteur des viandes rouges

Le secteur des viandes rouges, composé surtout des industries du bœuf et du porc, est l'une des plus importantes composantes du secteur alimentaire canadien. Environ un tiers des recettes en espèces des fermes provient des ventes de bovins et de porcs, et les céréales fourragères intérieures constituent un important apport à la production. En termes de valeur ajoutée, l'abattage et la transformation des viandes forment la plus importante industrie manufacturière de l'ouest du Canada et la troisième en importance au pays. Les achats de bœuf et de porc interviennent pour près d'un cinquième des dépenses que les consommateurs consacrent à l'alimentation. La balance commerciale nette du Canada, pour les produits du bétail et des viandes rouges, est positive.

Les problèmes

On dénombre trois grands problèmes dans l'industrie canadienne des viandes rouges : l'instabilité, la concurrence étrangère et les imperfections du marché.

Depuis le début du siècle, l'instabilité du marché a caractérisé les composantes bœuf et porc du secteur des viandes rouges. Deux types de perturbations ont influé sur le marché : d'abord, les fluctuations à court terme des prix découlant de déséquilibres temporaires de l'offre et de la demande du bétail et du porc; ensuite, les variations cycliques à plus long terme des approvisionnements et des prix (les cycles du bœuf et du porc) dues au fait que les éleveurs prennent des décisions, en matière de production, en fonction des prix courants lorsque le résultat de ces décisions n'est pas commercialisable avant des mois (porcs), voire des années (bétail de boucherie).

Au cours des années 70, les variations cycliques inhérentes aux marchés du bétail et de la viande ont pris plus d'ampleur à cause de deux facteurs principaux. La volatilité des prix des céréales fourragères a augmenté l'instabilité d'un climat déjà incertain qui empêchait de planifier la production du bétail. De plus, l'instabilité sur les marchés mondiaux du bœuf a été transmise au marché canadien par l'entremise de flux commerciaux dans le domaine des produits du bœuf. Une troisième source d'instabilité économique est apparue récemment parce que l'escalade des taux d'intérêt a réduit gravement les marges des producteurs.

La grande variabilité des prix du bétail et du porc ainsi que des céréales fourragères et des coûts en capital qui était une caractéristique des années 70 a rendu très instables les revenus des éleveurs. Les répercussions se sont surtout faites sentir pour les éleveurs de génisses et de porcs en sevrage qui sont les plus vulnérables dans ce secteur instable. Dans une perspective plus vaste, la nature instable des marchés du bétail est mauvaise conseillère lorsqu'il s'agit d'affecter les ressources et limite le développement de l'industrie des viandes rouges au Canada.

La concurrence internationale n'a pas été un facteur important pour l'industrie du porc, mais les éleveurs canadiens de bétail sont inquiets de la concurrence étrangère qui, prétendent-ils, a des conséquences néfastes sur le marché intérieur des vaches de réforme, du bétail de boucherie et sur les prix des bovins d'engraissement et des veaux. Plus particulièrement, les producteurs de bœuf se sont plaints de la baisse des prix découlant des augmentations périodiques des importations de bœuf qui ont envahi le marché canadien relativement libre, à cause des politiques restrictives du Japon, de la Communauté économique européenne et des États-Unis en matière d'importation de bœuf.

Le fonctionnement des marchés constitue un troisième facteur problématique pour de nombreux producteurs de bétail, en particulier en ce qui touche les inégalités du pouvoir de négociation et les imperfections du processus de formation des prix. Il existe de nombreux producteurs de bétail et relativement peu d'acheteurs. Cet aspect n'a pas été un élément déterminant pour les éleveurs au cours des dernières années, mais les producteurs de porcs ont été très insatisfaits de leur situation lorsqu'ils négocient avec l'industrie de l'abattage. Les producteurs de porcs des provinces des Prairies ont tout particulièrement été troublés par la concentration croissante dans l'Ouest de l'industrie de l'abattage et ils sont d'avis

que les différences entre les prix du porc dans l'ouest et dans l'est du Canada sont déterminées davantage par les interventions de l'industrie de l'abattage dans l'Ouest que par les conditions de l'offre et de la demande qui existent dans chaque région.

Politiques adoptées

Les gouvernements ont eu recours à trois principaux instruments en matière de politique pour envisager les problèmes de l'instabilité du marché, de la concurrence exercée par les fournisseurs étrangers et des imperfections des marchés du porc et du bétail.

- Au niveau fédéral, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles est le principal instrument législatif utilisé pour atténuer l'instabilité du marché dans les secteurs secondaires tant du bœuf que du porc.

- On a instauré des mesures en matière de politique commerciale pour réglementer la concurrence provenant des fournisseurs étrangers de bœuf.

- Les gouvernements provinciaux ont créé des offices de commercialisation des producteurs pour accroître le pouvoir de négociation des producteurs de porcs sur le marché et pour augmenter l'efficacité du système de commercialisation du porc.

Instabilité du marché

La Loi sur la stabilisation des prix agricoles a été introduite en 1958. Cette Loi visait, d'abord et avant tout, à soutenir les revenus des agriculteurs lorsque le rendement du marché était faible et, deuxièmement, à favoriser la croissance et le développement du système alimentaire en stabilisant les prix et les approvisionnements. En vertu de la Loi, les porcs et le bétail de boucherie devenaient des produits.

En vertu de cette Loi, des paiements compensatoires étaient accordés si le prix du marché moyen des porcs et du bétail de boucherie au cours d'une année était inférieur à 80 % du prix du marché moyen des dix années précédentes. En fait, il s'agissait d'un programme de prix planchers qui ne protégeait pas les marges des producteurs contre leur réduction causée par des augmentations précises du coût des facteurs de production ou par l'inflation. Les insuffisances de ce programme de stabilisation des prix sont devenues évidentes au début des années 70 lorsque l'escalade des prix des céréales fourragères a entraîné une réduction des marges des producteurs de bétail. C'est pourquoi la Loi sur la stabilisation des prix agricoles a été modifiée comme suit en 1975 :

- la période de base a été ramenée de dix à cinq ans;

- le pourcentage du prix de la période de base a été augmenté de 80 % à au moins 90 % de la moyenne des cinq années précédentes;

- le prix minimal prescrit a été ajusté pour tenir compte des changements des coûts pour déterminer le niveau de soutien, protégeant par le fait même les marges des éleveurs de porcs et de bétail;

- on a limité la quantité d'un produit pouvant bénéficier de mesures de soutien;

- la Loi permettait au gouvernement fédéral de conclure des ententes avec certaines provinces et avec certains groupes de producteurs pour fixer un niveau de soutien « à frais partagés » plus élevé.

La concurrence internationale

En plus des tarifs douaniers fixes assurant, depuis longtemps, une légère protection aux producteurs intérieurs de bœuf, au cours des années 70, le gouvernement fédéral a utilisé des surtaxes sur les importations, des accords bilatéraux officieux avec les fournisseurs étrangers de bœuf désossé congelé et, de façon officielle, des contingents sur les importations et des permis pour protéger davantage les producteurs lorsque leurs marges d'élevage diminuaient. Ces mesures ont également servi à protéger les producteurs de bétail contre les effets néfastes des mesures américaines en matière de politiques intérieures et commerciales relatives au bœuf qui avaient été mises en œuvre au cours de la première moitié de la décennie.

En novembre 1980, une nouvelle loi sur les importations de bœuf a été adoptée en première lecture à la Chambre des communes. La loi permet de fixer des contingents sur les importations de bœuf en fonction du niveau moyen des importations au cours de la période allant de 1971 à 1975 et de les ajuster chaque année pour tenir compte des écarts, par rapport à la période de base, relatifs à la disparition du bœuf à l'intérieur du pays. Elle renferme également une disposition prévoyant l'ajustement contrecyclique des approvisionnements. En d'autres termes, lorsque les stocks de bœuf intérieur diminueront, les contingents sur les importations augmenteront, et vice versa. L'avant-projet de loi stipule également que, pour déterminer le niveau des contingents frappant les importations, on tiendra compte de facteurs comme l'offre et le prix des autres viandes et des restrictions influant sur le commerce du bétail ou du bœuf avec d'autres pays. Toutefois, le Canada s'est au moins engagé, lorsqu'il a participé

aux Négociations commerciales multilatérales, à ce que les importations de bœuf ne soient pas inférieures à 139,2 millions de livres, en 1980, et, qu'au cours des années à venir, ce chiffre augmente proportionnellement à la croissance démographique.

Amélioration du pouvoir de négociation et de l'efficacité du marché

Les producteurs de porcs ont utilisé trois grands moyens pour améliorer et assurer leur position sur le marché[1] :

- Ils ont eu recours à la loi sur les coalitions et aux commissions d'enquête pour tenter d'éliminer ou de réduire les concentrations du pouvoir d'achat. Cependant, cette lutte contre les trusts ne leur a pas permis d'améliorer leur pouvoir de négociation avec les abattoirs.

- Des coopératives de producteurs à participation facultative ont été créées pour qu'elles s'occupent de l'expédition des porcs, qu'elles servent d'organisations centralisées de vente ou qu'elles abattent et transforment les porcs. Bien que les coopératives aient réussi jusqu'à un certain point à faire baisser les coûts sur le marché, elles n'ont apparemment pas pu mettre sur pied et maintenir un pouvoir efficace de négociation.

- Ils ont réussi à faire instaurer des offices de commercialisation à participation obligatoire des producteurs. Le premier office de commercialisation du porc a été créé en Ontario en 1946. Les producteurs de porcs de sept des autres provinces ont par la suite formé des offices ou des commissions de commercialisation et, en 1980, près des deux tiers des porcs du Canada ont été commercialisés par l'entremise de ces offices. Ni le Québec[2], ni Terre-Neuve ne possèdent actuellement un office ou une commission de commercialisation, bien que, dans le secteur fortement intégré des porcs du Québec, une coopérative agricole, Coop Fédérée, soit un élément commercial important entièrement intégré dans les secteurs de l'alimentation, de la production et de la commercialisation du porc.

Tous les offices ou toutes les commissions de commercialisation du porc ont adopté des systèmes de vente centralisée où les ventes sont basées sur des formules reposant sur les prix du porc en vigueur sur les principaux marchés canadiens ou américains. Tous les offices de commercialisation du porc ont adopté une forme quelconque de prix communs pour leur produit et la plupart des offices exploitent des centres de groupage du porc en plus de leurs systèmes de vente centralisée. Les offices de l'Ontario et des trois provinces des Prairies ainsi que la Coop Fédérée du Québec sont engagés dans les ventes à l'exportation et dans le développement des marchés d'exportation. Presque tous les offices et toutes les commissions s'occupent activement de programmes de promotion du porc au Canada. Seulement deux des offices (ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan) ne possèdent aucun pouvoir sur les contingents dans leurs règlements, mais, jusqu'à maintenant, aucun office n'a utilisé ses pouvoirs en matière de gestion de l'offre.

Les rapports entre les producteurs de bœuf et le secteur secondaire des abattoirs, bien que jamais chaleureux, n'ont pas été affligés par la série continue de confrontations qui ont été monnaie courante dans l'industrie du porc. Jusqu'à maintenant, les producteurs de bœuf ont préféré les systèmes concurrentiels de commercialisation et n'ont pas appuyé la création d'offices de commercialisation des producteurs. Au contraire, dans certaines provinces, des groupes coopératifs de commercialisation ont été formés et ont connu un certain succès. De plus, les producteurs de bœuf ont uni leurs efforts grâce à leur principale organisation, la Canadian Cattlemen's Association, pour augmenter la diffusion aux producteurs de renseignements sur le marché par l'entremise de programmes comme Canfax et Beef Watch.

De temps à autre et sans trop de succès, les producteurs de bœuf se sont tournés vers le gouvernement pour tenter de corriger les lacunes dans le fonctionnement du marché. La détermination du prix du bétail vivant et le système de classement des carcasses ont toujours été des objets de litige pour les producteurs. C'est surtout à cause de ces questions que les producteurs demandaient au gouvernement d'intervenir.

Incidence de la réglementation

Instabilité du marché

Lorsqu'on se sert de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles comme principale politique de stabilisation, on rencontre rapidement des limites intrinsèques à ce qu'on peut accomplir pour stabiliser les approvisionnements et les prix des viandes rouges et les revenus des producteurs de bétail :

- L'interaction de l'offre et de la demande de viandes rouges en Amérique du Nord est le principal déterminant des prix du bœuf et du porc au Canada. L'instabilité cyclique sur les marchés canadiens du bétail est inexorablement liée à l'instabilité cyclique sur les marchés américains du bétail.

- L'instabilité sur les marchés internationaux des grains a des effets perturbateurs sur les marchés du bétail au Canada à cause des rapports entre les coûts des céréales fourragères et les marges des producteurs et de l'influence qu'une telle instabilité

exerce sur l'affectation des ressources à la production des grains et du bétail (surtout dans les provinces des Prairies).

La Loi sur la stabilisation des prix agricoles comprend même un certain nombre d'aspects qui en limitent la puissance. Voici certaines lacunes du programme relativement au bétail de boucherie et aux porcs :

- Le programme est annuel, de sorte que les producteurs peuvent connaître une période au cours de laquelle leurs revenus sont bas sans recevoir des paiements de stabilisation.

- Le niveau des paiements n'est pas annoncé au préalable, les producteurs ignorant totalement ce qu'ils recevront jusqu'à ce qu'ils aient touché le montant en question. Par conséquent, le programme ne contribue nullement à modifier les attentes des producteurs à propos de leurs revenus futurs provenant de la production du bétail et il ne peut donc avoir que de faibles répercussions, s'il y en a, sur les décisions courantes en matière de production.

- Aux termes de la Loi, les producteurs de porcs de sevrage et de veaux d'engraissement ne reçoivent aucun soutien direct, bien que ce soit à ce niveau du système qu'on connaisse les plus importantes variations des prix et des marges en fonction des creux et des sommets des cycles du porc et du bœuf de boucherie; ces fluctuations tendent à annuler les effets stabilisateurs que le programme pourrait avoir à l'égard du marché du porc et du bœuf de boucherie.

C'est pourquoi, bien que le programme ait fourni des revenus supplémentaires à l'ensemble des producteurs de porcs et de bétail lorsque leur rendement était faible, il n'a eu qu'une influence stabilisatrice marginale sur le secteur des viandes rouges au Canada.

Pour réagir aux limites de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, les provinces ont instauré des régimes provinciaux de stabilisation qui s'ajoutent au programme fédéral. Les différences entre les prix planchers que les régimes provinciaux ont créées d'un bout à l'autre du pays menacent maintenant de fausser les avantages comparatifs interrégionaux et le niveau de soutien des prix peut engendrer une surproduction, surtout des porcs.

La concurrence internationale

L'industrie canadienne du porc est extrêmement efficace et rivalise avec succès sur les marchés nord-américains et mondiaux.

L'industrie du bétail est également concurrentielle sur le plan international et le Canada a été pendant longtemps un des marchés les plus libres du monde pour les exportateurs de bœuf. Comme on l'a déjà mentionné, suite aux perturbations de la situation commerciale qui ont affligé les marchés mondiaux, continentaux et nationaux du bœuf à partir du milieu des années 70, l'industrie canadienne du bœuf a cherché à contrôler les importations de bœuf provenant de sources étrangères, surtout de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, il n'y a aucune raison de croire que les mesures de contrôle de plus en plus sévères qui ont été introduites au cours des dernières années ont été préjudiciables aux consommateurs canadiens; en effet, les prix du bœuf ont continué d'être en deçà des niveaux d'équilibre et les stocks de bœuf ont été exceptionnellement abondants.

Amélioration du pouvoir de négociation et de l'efficacité du marché

En général, les producteurs de bœuf ont été satisfaits du pouvoir de négociation qu'ils détenaient vis-à-vis de l'industrie de l'abattage du bétail et de la transformation de la viande. La majorité des producteurs ont démontré qu'ils préféraient une pluralité de mécanismes et de systèmes concurrentiels de commercialisation et ont refusé de vendre leur bétail par l'entremise d'un organisme regroupant tous les producteurs, dans le cadre d'un nouveau programme de gestion de l'offre et de fixation des coûts de production.

Les offices de commercialisation des producteurs de porcs ont réussi admirablement à servir les intérêts de leurs membres. D'après nous et pour les raisons qui suivent, ils ont également servi l'intérêt public.

Les mécanismes de vente mis au point dans les trois principales provinces productrices de porcs, dotées d'offices de commercialisation du porc, ont précisé et rendu plus concurrentiel le processus de formation et de détermination des prix. Les offices de commercialisation des autres provinces qui se servent de formules pour établir les prix ont maintenu pour ces derniers des écarts concurrentiels entre leur région et d'autres régions productrices et consommatrices.

Grâce à ces offices, le pouvoir de négociation des producteurs de porcs s'est raffermi, mais ce pouvoir a uniquement été utilisé pour compenser le pouvoir commercial des abattoirs.

Les offices se sont efforcés d'éliminer à court terme les variations des prix en favorisant une arrivée plus systématique des porcs sur le marché et en adoptant, pour les producteurs, des prix communs quotidiens ou hebdomadaires. Ils ont été incapables

de régler le problème plus fondamental de l'instabilité cyclique de la production des porcs parce que ce phénomène ne relève évidemment pas d'offices dont la compétence ne dépasse pas les frontières provinciales.

Les activités des offices, c'est-à-dire la vente centralisée et les prix communs, garantissent qu'à court terme, tous les producteurs reçoivent le même prix pour des porcs de même catégorie, d'où une plus grande équité parmi les producteurs.

Les coûts relatifs à la commercialisation du porc ont augmenté lorsque les producteurs ont dû livrer leurs porcs à un centre de groupage, mais cette hausse a été compensée par des économies réalisées, par exemple, dans le transfert des titres et dans la vente par catégorie, ce qui a considérablement réduit l'ensemble des coûts relatifs à la commercialisation. De plus, certains offices ont subventionné des recherches dans le domaine de la production du porc; ces recherches ont permis de rendre plus efficace la production.

Il faut également louer les activités des principaux offices de commercialisation du porc dans le secteur des exportations. Il est encourageant de constater que les offices s'intéressent activement à la promotion des ventes de porc en participant, par exemple, à des campagnes provinciales de publicité et à des programmes de sensibilisation des consommateurs.

Finalement, les offices de commercialisation du porc n'ont eu aucun effet néfaste sur les prix que les consommateurs paient pour le porc. En fait, le contraire est vrai, car, en favorisant une plus grande efficacité de la production et de la commercialisation, les offices ont eu une incidence positive sur la consommation[3].

Réforme de la réglementation

Instabilité du marché

L'instabilité caractéristique du secteur des viandes rouges en Amérique du Nord est coûteuse pour les producteurs, l'industrie de l'abattage et de la transformation de la viande, les consommateurs et les contribuables. Les ressources font l'objet d'une mauvaise affectation au niveau de la production du bétail. Les abattoirs et les transformateurs de la viande doivent prévoir une capacité supplémentaire pour recevoir et traiter les surplus des stocks de viande au cours de la phase d'expansion du cycle du bétail. Les consommateurs sont confrontés à des hausses périodiques de prix pour des produits de la viande qui constituent un élément important de leur régime. Les contribuables doivent indemniser les producteurs de bétail lorsque les marchés sont à la baisse. Pour toutes ces raisons, on pourrait tirer des avantages de grande envergure de mesures qui amélioreraient la stabilité du secteur des viandes rouges. Mais comment y arriver ? Voilà une des questions les plus difficiles à résoudre pour une politique agricole et alimentaire.

Quelques producteurs de bétail ont demandé qu'on crée des programmes nationaux de gestion de l'offre de porc et de bétail de boucherie. Ces programmes sont présentés comme un moyen permettant de garantir des prix et des marges plus stables aux producteurs, des approvisionnements et des prix plus stables pour les abattoirs de bétail et pour les consommateurs de produits de la viande. Ils devraient mettre un terme aux dépenses directes que les gouvernements consacrent aux programmes de stabilisation. Toutefois, les auteurs sont d'avis que la gestion de l'offre ne constitue pas un mode de stabilisation praticable ou souhaitable pour les industries canadiennes du porc ou du bétail, et, cela, pour quatre raisons principales. D'abord, il est absolument invraisemblable de supposer que sur un plan purement pratique, on pourrait réussir à contrôler les approvisionnements, les prix et les marges du porc et (encore moins) du bœuf. Deuxièmement, la concurrence entre les viandes rouges et leurs substituts (en particulier la volaille) éliminerait les avantages du programme revenant aux producteurs de porcs et de bétail. Troisièmement, s'il s'avérait nécessaire de fermer nos frontières aux importations d'animaux vivants et de stocks de viandes, cette mesure entraînerait des représailles de la part des États-Unis. Si les industries du bétail et du porc étaient ainsi limitées au marché intérieur, le pays et tout le secteur des viandes rouges en subiraient les conséquences. Quatrièmement, pour le moment, il n'y a aucune raison de supposer que la gestion de l'offre du secteur des viandes rouges n'aboutirait pas aux excès et aux malaises avec lesquels, comme on l'a déjà montré, l'utilisation de la technique est associée dans les industries des œufs, de la volaille et des produits laitiers.

Les secteurs du bœuf et du porc n'ont pas besoin d'être isolés des forces concurrentielles s'exerçant à long terme sur le marché. Ces secteurs sont dynamiques, efficaces et compétitifs sur le plan international. Toutefois, il est important que le public s'engage davantage à en améliorer la stabilité. Il est bien entendu que le niveau de stabilité que l'on peut atteindre sur les marchés intérieurs du bétail est en quelque sorte restreint tant que le secteur canadien des viandes rouges fera partie des marchés nord-américains et mondiaux (et nous croyons qu'il devrait en faire partie) et tant que les marchés intérieurs et internationaux des grains seront instables (ce dont on ne peut douter). Néanmoins, il est possible de faire

quelque chose pour réduire l'ampleur du problème que constitue l'instabilité. Puisque les programmes de gestion de l'offre ne constituent pas la solution (l'expérience a démontré que le remède serait pire que le mal), il faudrait s'attarder à améliorer la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, pour les porcs et les bovins, ainsi que les mesures relatives aux politiques commerciales pour le bœuf.

La politique de stabilisation directe que nous préférons consiste à modifier l'actuelle Loi sur la stabilisation des prix agricoles plus ou moins d'après la proposition GM-100 qui a été mise au point par Agriculture Canada[4] et un plan analogue qui a été analysé par Martin dans un rapport de recherche préparé pour la présente étude[5].

Restructurée, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles devrait renfermer les caractéristiques suivantes :

- Le programme devrait explicitement offrir des garanties à terme d'un pourcentage défini (qui pourrait être de 100 %) des marges déterminées en fonction du marché par rapport aux coûts variables. La Loi sur la stabilisation des prix agricoles, telle qu'elle est appliquée à l'heure actuelle, ne « garantit » qu'implicitement des pourcentages inconnus et variables des marges qui changent d'un produit à l'autre.

- Les garanties des marges devraient s'étendre sur des périodes inférieures à un an et tenir compte des fluctuations saisonnières normales du marché. En faisant reposer les prix de soutien, de chaque trimestre sur le comportement du marché au cours de ce trimestre, par exemple, la configuration saisonnière habituelle des prix serait maintenue et les agriculteurs dont la production est concentrée au cours des périodes de l'année où les prix sont élevés ne seraient pas pénalisés.

- Le programme devrait reposer sur une participation volontaire et contributive (comme le programme actuel de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest). Les producteurs retireraient des avantages substantiels d'un tel programme d'assurance-revenus. Si les producteurs attachent de l'importance à cette garantie leur offrant des revenus stables, on devrait exiger d'eux qu'ils contribuent au coût du programme. De plus, les producteurs désireux d'obtenir des garanties plus importantes que le maximum auquel le public contribue, devraient pouvoir les exiger, pourvu qu'ils en supportent les coûts supplémentaires.

- La nature du programme, le niveau de soutien et la façon de le calculer devraient être rendus publics avant d'entrer en vigueur au cours d'une année. Cette caractéristique du programme doit être respectée pour que le programme influe sur les décisions futures des producteurs en matière de production.

- Les producteurs de porcs de sevrage et de veaux d'engraissement devraient faire partie du programme. Comme nous l'avons déjà signalé, ces deux groupes de producteurs supportent le poids de l'instabilité des revenus associée aux cycles du bétail. En vertu du programme fédéral actuel, les porcs de sevrage, les veaux et les veaux d'engraissement ne sont pas considérés comme des produits.

- Les conditions relatives à l'admissibilité au programme devraient reposer sur la production des années antérieures pour garantir que seulement les producteurs véritables bénéficient des avantages du programme. Elles devraient comporter un niveau minimal de ventes de bétail pour exclure les agriculteurs non commerciaux qui n'ont pas besoin du soutien de l'État.

- Les provinces devraient consentir à supprimer leurs programmes de stabilisation agricole pourvu qu'on introduise un programme national amélioré permettant d'éliminer les distorsions de la production et du commerce entre les régions.

Martin, en présentant les résultats de simulations d'autres politiques de stabilisation dans le secteur des viandes rouges, fournit une preuve analytique à l'appui d'un tel programme explicite de garantie des marges[6]. Il montre que, sous sa forme actuelle, le programme (reposant sur les prix) de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles n'aurait apporté aucune contribution importante à la stabilité des marges de profits des producteurs de bétail, de 1965 à 1979. Cependant, les programmes de soutien des marges reposant sur les prix, déduction faite des coûts des céréales fourragères ou déduction faite de tous les déboursés, auraient constitué un soutien important des revenus pour les producteurs de bœuf, de 1974 à 1977, et pour les producteurs de porcs, en 1974, lorsque les profits étaient limités à cause de la hausse des prix des céréales fourragères. Les avantages reviendraient surtout aux producteurs de bétail (grâce aux paiements et à la vente de volumes plus considérables au cours des périodes où les prix sont plus élevés) et, dans une moindre mesure, aux entreprises d'abattage et de transformation. Parce que le secteur des viandes rouges s'étend à toute l'Amérique du Nord et que la balance commerciale nette du Canada est positive dans ce secteur, les consommateurs profiteraient peu de la stabilité de l'offre et des prix, puisque les stocks intérieurs supplémentaires remplaceraient les produits importés de la viande ou seraient exportés. Toutefois, des avantages positifs se répercuteraient également dans

l'ensemble de l'économie canadienne par le biais d'une expansion de l'activité économique et d'une contribution accrue à la balance des paiements.

Les producteurs de bœuf et de porc peuvent également tenter de faire face à l'instabilité du marché autrement qu'en ayant recours à l'aide du gouvernement fédéral ou des provinces. Par exemple, les producteurs (à titre individuel ou en tant que groupe) peuvent s'efforcer de conclure des contrats à terme avec les abattoirs de façon à s'assurer une marge par rapport aux coûts des céréales fourragères. Certains offices de commercialisation ont déjà offert à leurs membres de tels contrats pour les porcs destinés aux marchés d'exportation. On peut également utiliser les marchés à terme pour « enclencher » un rendement garanti; les offices de commercialisation du porc pourraient peut-être ajouter à leur mandat une composante commerciale à terme et offrir à leurs membres des conseils techniques, un financement à court terme des marges, voire des contrats de vente de porcs à des prix fixes que l'office pourrait ensuite « intégrer » aux marchés américains.

La concurrence internationale

Une loi sur les importations de bœuf sera probablement adoptée en 1982. Nous considérons que les restrictions relatives aux contingents sur les importations de bœuf du projet de loi constituent une mesure justifiée qui assurera une certaine protection, en matière de prix, aux producteurs intérieurs de bœuf, lorsque leurs marges diminuent gravement, ainsi qu'une protection nécessaire contre les perturbations du marché canadien du bœuf attribuables aux interventions d'autres pays. Les auteurs ne sont pas emballés par les dispositions contrecycliques de la présente étude parce qu'en fait, le Canada « exportera » le fardeau de l'adaptation à des cycles qui prennent naissance au Canada vers des pays (surtout l'Australie et la Nouvelle-Zélande) qui fournissent des produits du bœuf au Canada. C'est une mauvaise pratique commerciale. Toutefois, avec un peu de réticence, nous en sommes venus à appuyer les dispositions contrecycliques du projet de loi sur les importations de viande pour les raisons suivantes :

- il établira des prix planchers pour le bœuf lorsque ces prix atteindront des niveaux exceptionnellement bas et réduira quelque peu les sommes que les contribuables consacrent aux programmes de stabilisation des prix des bovins d'abattage et des veaux d'engraissement;

- il peut stimuler la confiance des producteurs par le seul fait qu'il existe, influant par là même (de façon positive) sur la réaction des producteurs de bœuf, pour les approvisionnements;

- il est nécessaire de disposer d'une loi sur les importations de bœuf synchrone avec celle des États-Unis (Meat Import Law) pour assurer le maintien de rapports commerciaux normaux avec ce pays et pour préserver l'accès à un marché d'importance vitale pour les producteurs canadiens de bétail et de viande;

- le tort causé aux relations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande sera réduit par l'engagement minimal du Canada au moment de sa participation aux négociations commerciales multilatérales;

- les consommateurs se voient représentés parmi les membres d'un comité qui conseillera le ministre de l'Agriculture, relativement aux niveaux annuels des contingents des importations pour le bœuf;

- les mécanismes permettant de déterminer les niveaux des contingents sur les importations renferment des éléments discrétionnaires importants.

Amélioration du pouvoir de négociation et de l'efficacité du marché

Pour les producteurs de bœuf, le système de commercialisation fonctionne très bien sous sa forme actuelle. Évidemment, il y a place à amélioration. Par exemple, une amélioration de la quantité et de la qualité des renseignements sur le marché qui sont diffusés aux producteurs, et une orientation plus rapide vers des systèmes de transactions de bœuf à l'abattoir, des systèmes de vente électronique et une découpe anticipée devraient être dans l'intérêt de tous ceux qui participent au système de vente du bœuf. Toutefois, il n'est pas nécessaire de modifier en profondeur le système de commercialisation concurrentielle du bétail. Les changements qui sont requis dans le secteur du bœuf concernent les politiques publiques et privées de stabilisation et les mesures de contrôle touchant les importations, non pas les accords de commercialisation.

Les offices provinciaux de commercialisation du porc jouent des rôles socialement utiles bénéfiques pour toutes les parties sur le marché. Ils continueront (et devraient continuer) de s'acquitter de ces tâches, en particulier celles liées à l'amélioration de l'efficacité de la production et de la commercialisation et celles axées sur le développement du marché.

Trois questions relatives à la commercialisation du porc doivent être analysées de façon plus détaillée.

Maintenant que le système de vente centralisée a fait ses preuves, surtout en Ontario, il faut se demander si le système de commercialisation doit encore avoir recours à des offices pour vendre tous les porcs

ou si ce recours ne devrait plus être obligatoire, laissant à chaque producteur de porcs la possibilité d'entreprendre des transactions directes avec les abattoirs.

Dans chaque province où il existe un office de commercialisation du porc, le gouvernement provincial devrait veiller à ce que tous les abattoirs bénéficient du même accès concurrentiel aux porcs produits dans la province et commercialisés par l'office provincial. Les choses ne se sont pas toujours déroulées ainsi.

Les producteurs et les transformateurs de porc de l'Ouest canadien s'inquiètent du fait que, depuis la dernière décennie, la production du porc soit concentrée en Ontario et au Québec plutôt que dans les Prairies. De tels changements touchant la production régionale ne sont pas une cause de préoccupations publiques s'ils découlent de déplacements réels des avantages comparatifs et de modifications dans les conditions régionales de l'offre et de la demande. Il est certain que la rentabilité accrue de la production céréalière des Prairies au cours des années 70 a constitué le principal stimulant du déplacement vers l'Est de la production et de l'abattage des porcs au Canada. Toutefois, on croit que cette relocalisation est le résultat artificiel d'une combinaison des facteurs suivants : les politiques fédérales en matière de transport des céréales et de fixation des prix; les programmes de gestion de l'offre qui font dériver les ressources et la productivité croissante des agriculteurs de l'Ontario et du Québec vers la production de produits non contrôlés et la prestation, au Québec, de subventions et de programmes de stabilisation intéressants. Voilà un aspect des répercussions de la réglementation dans le secteur des viandes rouges que nous n'avons pu analyser dans la présente étude.

Il deviendra évident que les auteurs favorisent l'actuel système des offices de commercialisation pour le porc et considèrent que le gouvernement doit intervenir davantage dans le secteur des viandes rouges en améliorant le programme de stabilisation des marges pour le porc et le bœuf et en réglementant plus étroitement les importations de bœuf. Toutefois, nous croyons inutile d'apporter des modifications profondes aux accords de commercialisation des deux produits. Plus précisément, nous croyons que le Canada ne devrait pas réglementer ces denrées par des régimes nationaux de commercialisation renfermant des dispositions relatives à la gestion de l'offre et au régime du prix indexé. Les résultats que nous constatons pour les 25 % de la production canadienne qui relève déjà d'une telle réglementation (le lait, les œufs et la volaille) ne sont pas assez significatifs pour nous permettre d'anticiper que cette solution aux problèmes du secteur des viandes rouges réduirait les coûts. En effet, le fait d'assujettir l'autre 35 % de la production agricole du Canada que représente la production des viandes rouges à un tel régime de réglementation aurait des conséquences fatales sur un secteur qui, bien qu'actuellement perturbé, est un des segments les plus productifs et les plus concurrentiels, sur le plan international, du secteur alimentaire canadien. De plus, ce régime ferait franchir à la politique alimentaire nationale un pas de géant dans une direction entièrement erronée.

Troisième partie

Une réglementation adéquate dans le secteur alimentaire

11 La gestion de l'offre en tant qu'instrument de la politique agro-alimentaire

La gestion de l'offre est un instrument important de réglementation dans les programmes actuels relatifs à certaines denrées. Elle est considérée comme une composante possible des interventions futures dans d'autres secteurs de production. Parmi tous les instruments de transfert et de stabilisation des revenus qui sont utilisés au Canada, les techniques de gestion de l'offre, surtout lorsqu'elles sont utilisées de concert avec les régimes du prix de revient, sont les plus controversées. Maintenant que dans la deuxième partie nous avons présenté les données analytiques, nous allons examiner de façon plus détaillée la gestion de l'offre et soumettre des recommandations permettant de montrer comment l'utilisation de cette technique devrait être modifiée.

Les critiques allèguent qu'on se sert de la gestion de l'offre pour maintenir la production globale constamment en deçà (et les prix constamment au-dessus) de leurs niveaux d'équilibre à long terme pour tirer profit des propriétés inélastiques des prix de la demande des produits agricoles bruts et, par conséquent, pour augmenter, à la ferme, les prix unitaires, les revenus bruts et nets globaux ainsi que le taux de rendement des ressources fournies par les agriculteurs. De plus, on s'oppose au fait que les agriculteurs utilisent des régimes de commercialisation caractérisés par la gestion de l'offre pour se réserver les avantages qu'ils retirent de l'exploitation de branches rentables de la production aux dépens de leurs collègues[1]. Bref, c'est l'usage abusif de pouvoirs monopolistiques ainsi que les pratiques d'exclusion exercées par les membres de certains cartels qui constituent les aspects litigieux des régimes de commercialisation comprenant des dispositions relatives à la gestion de l'offre.

Pourtant, l'utilisation imprudente d'une terminologie très concise – gestion de l'offre – a eu tendance à voiler le fait que les programmes de contrôle agricole prennent plusieurs formes et visent un certain nombre d'objectifs[2]. L'expression a revêtu un sens péjoratif parce qu'on a mis en évidence les aspects négatifs de la technique ainsi que son emploi abusif et qu'on a omis de parler de ses buts et de ses résultats bénéfiques. Pour approfondir la dernière question, il faut distinguer entre les buts et les résultats explicites et implicites de programmes de contrôle des approvisionnements. La gestion de l'offre peut être employée pour :

- éliminer ou corriger un engagement excessif des ressources dans la production agricole ainsi que la stagnation chronique et soutenue des rendements des ressources;
- mettre un terme à une surproduction et à une sous-production sporadiques et périodiques et pour neutraliser les effets néfastes sur la répartition des ressources et la distribution des revenus de variations biologiques incontrôlées et de lacunes dans le système de détermination des prix;
- faire concorder la mesure d'un taux de développement de la capacité et de la production avec la croissance de la demande réelle pour des prix concurrentiels à long terme;
- favoriser une « commercialisation plus logique » en contrôlant, avec le temps, le taux d'arrivée des produits sur le marché et la distribution des stocks disponibles entre les marchés géographiques et entre d'autres utilisations finales.

Dans le cadre ainsi défini, les agriculteurs peuvent prétendre, avec une certaine légitimité, qu'un tel contrôle positif de l'offre est socialement utile parce qu'il a la possibilité de garantir des avantages à long terme à tous les intervenants dans le secteur alimentaire, à l'ensemble du secteur et à l'économie canadienne. Toute conception logique des régimes de gestion de l'offre doit tenir compte de ces apports constructifs et, pour le lait et la volaille, bon nombre de ces éléments explicites de la gestion de l'offre se sont réalisés.

Il faut également reconnaître que la gestion de l'offre en tant que technique de transfert des revenus a des caractéristiques qui incitent les gouvernements et les producteurs à la préconiser. Du point de vue des gouvernements, il s'agit d'une technique qui

n'exige aucune dépense directe. C'est un avantage important à une époque de restrictions de l'imposition, des emprunts et des dépenses. De plus, indépendamment des mécanismes nécessaires de réglementation, les autorités gouvernementales sont également avantagées parce qu'elles peuvent créer une distance entre elles et des prises de décisions complexes relativement à des variables et à des paramètres clés, notamment les prix. Par le fait même, les agriculteurs jouissent d'une certaine marge de contrôle sur des facteurs qui sont déterminants pour leur bien-être économique. Ils dépendent moins des incertitudes des prises de décisions politiques. De plus, laissant de côté les questions d'équité et d'efficacité, le fait de limiter l'offre constitue un moyen efficace d'effectuer les transferts des revenus visés par les politiques.

Accusations contre la gestion de l'offre

L'important pour les pourfendeurs de la technique de gestion de l'offre, c'est la façon dont elle a été utilisée (ou mal utilisée) en pratique. Nous exposons ci-dessous les accusations dont on a donné des exemples dans la deuxième partie de cette étude.

- On a permis aux producteurs d'utiliser leur pouvoir monopolistique pour fixer les prix de leurs produits bien au-dessus de leurs coûts de production et, par conséquent, pour retirer des rentes économiques substantielles du marché. En conséquence, les dépenses des consommateurs ont été gonflées et leur bien-être a été réduit.

- Utilisée comme un instrument permettant de transférer des revenus aux producteurs, la gestion de l'offre est essentiellement inflationniste et régressive; les prix affichés des produits alimentaires en question augmentent artificiellement et l'on taxe les consommateurs en fonction de leurs dépenses au titre de l'alimentation plutôt qu'en fonction de leur capacité de payer.

- Une sous-production et une sous-consommation fictives et soutenues entraînent une perte sèche de bien-être pour la société.

- La société subit d'autres pertes de bien-être suite de l'incapacité de pénétrer ou de conserver des marchés étrangers parce que les prix sont établis à des niveaux plus élevés que les niveaux concurrentiels. Les producteurs et les transformateurs des denrées assujettis à la gestion de l'offre sont limités au marché intérieur statique et sont obligés d'adopter une attitude aliénante[3].

- La façon dont les régimes de gestion de l'offre fonctionnent actuellement augmente les coûts de production. Ce mouvement à la hausse du rôle de fournisseur de l'industrie entraîne d'autres pertes de bien-être pour la société. Les sources des hausses réelles des coûts sont les coûts relatifs au respect des règlements, la sous-utilisation des installations, l'incapacité des entreprises de réaliser des économies d'échelle, l'apathie des entrepreneurs et à la longue, la capitalisation des rentes économiques dans les coûts de production des entreprises qui achètent des contingents et, par conséquent, dans les structures des coûts de l'industrie.

- Les avantages économiques qui reviennent aux producteurs des denrées assujetties à la gestion de l'offre sont éphémères. Ils ne reviennent qu'au premier groupe de producteurs qui reçoivent gratuitement des contingents. Par la suite, leurs successeurs doivent les payer pour acquérir le droit de produire et les rendements additionnels disparaissent dans le marchandage des coûts d'acquisition des contingents.

- Non seulement les nouveaux venus qui ont dû acheter des contingents ne retirent-ils donc aucun avantage des programmes (à moins qu'on leur permette à leur tour de court-circuiter le marché encore plus et de soutirer d'autres surplus de consommateurs), mais, ce qui est pire, leurs coûts unitaires réels ont augmenté et leur situation concurrentielle en a été réduite. Ainsi, les avantages de la première génération se transforment en un lourd fardeau pour la seconde génération.

- La nécessité d'acheter des contingents de ceux qui les détiennent constitue un obstacle additionnel important à l'intégration des jeunes agriculteurs qui se caractérisent de toute façon par leur manque de capitaux[4]. En fait, dans le secteur de l'agriculture, il y a transfert des revenus entre les générations, les nouveaux venus étant taxés indéfiniment par les premiers détenteurs des contingents. De plus, ceux qui vendent leurs contingents et qui prennent leur retraite retirent du secteur de l'agriculture les capitaux qu'ils reçoivent des droits de propriété qu'ils ont créés de toute pièce.

- Les prix plus élevés que les programmes de gestion de l'offre ont établis sur le marché intérieur ne peuvent être protégés de la dégradation causée par les fournisseurs étrangers qu'en instaurant des obstacles douaniers contre les importations des produits assujettis à la gestion de l'offre ainsi que des produits transformés dérivés. Bien que le GATT le permette, ce n'est pas conforme à la politique canadienne consistant à favoriser des échanges plus libres des produits agricoles et alimentaires. De plus, dans la mesure où l'on hausse artificiellement (ou qu'on empêche de baisser) les coûts de la production intérieure, à la longue, les barrières douanières deviendront plus strictes pour protéger les avantages

actuels à mesure que les concurrents augmenteront leur productivité.

- En pratique, les régimes de gestion de l'offre n'ont été acceptables, sur le plan politique, que si le contingent national global était réparti entre les provinces en fonction de leurs parts historiques de la production nationale. La paralysie concomitante de la distribution régionale de la production et les déséquilibres, au niveau interprovincial, relatifs à l'utilisation des ressources et aux mouvements des produits ont donné lieu à la balkanisation du marché national et porté préjudice à la substance et à la réalité essentielle de l'union économique canadienne.

- Ces résultats négatifs des programmes de gestion de l'offre sont complètement opposés aux objectifs que les gouvernements envisagent pour l'agriculture canadienne. En effet, ils annulent une partie des avantages découlant des dépenses que le gouvernement consacre à d'autres programmes agricoles comme la recherche, le développement des marchés et la prestation de subventions aux agriculteurs.

- Finalement, les programmes de gestion de l'offre sont assortis d'un certain nombre de conséquences négatives diverses, entre autres, une perte de liberté pour les entrepreneurs, une plus grande dépendance des producteurs vis-à-vis du gouvernement (et, partant, leur plus grande vulnérabilité par rapport aux changements en matière de politique), le transfert des ressources de la production de produits contrôlés à la production de produits non contrôlés, ainsi que les effets néfastes que cette dernière conséquence peut occasionner pour les producteurs.

Cette énumération de critiques est largement corroborée par les données empiriques présentées dans la deuxième partie et notamment pour le lait (en particulier, le lait de consommation), les œufs et les poulets de gril.

Changements utiles aux politiques

Les auteurs recommandent qu'on continue d'utiliser la gestion de l'offre comme instrument de réglementation de l'agriculture pour deux raisons. D'abord, son abandon serait contraire à la pratique courante et serait si invraisemblable, en termes politiques, qu'il serait inapplicable. Deuxièmement, nous sommes fascinés par les contributions constructives (y compris les aspects relatifs à la stabilité et à la sécurité des producteurs) de ce que nous avons appelé « la gestion positive de l'offre » et nous croyons qu'il est souhaitable de tenter par tous les moyens de les préserver. Cependant, il est clair que l'utilisation pratique de la gestion de l'offre en tant qu'instrument de soutien des prix et des revenus des agriculteurs et en tant que politique de stabilisation laisse beaucoup à désirer. Le défi consiste donc à déterminer les changements qu'il est nécessaire et qu'il est possible d'apporter à la pratique courante pour l'améliorer.

En conséquence, nous formulons six recommandations concernant les moyens de pallier aux effets négatifs de la gestion de l'offre.

- Dans la mesure où la plupart des problèmes susmentionnés découlent du fait que la gestion de l'offre est utilisée pour faire bénéficier les producteurs de prix indûment élevés, la première chose à faire (et l'étape la plus déterminante) consiste à abaisser ou à limiter ces prix.

- Les dépenses engagées dans l'achat de contingents et les dépenses imputables à la possession des contingents devraient rigoureusement être exclues des régimes du prix indexé. Actuellement, elles peuvent s'immiscer dans les formules par le biais des frais d'intérêts.

- Les coûts réels, en matière de ressources, qui reviennent à la société pour produire une quantité donnée d'un produit devraient être réduits le plus possible en permettant le transfert intégral des contingents entre les producteurs qui sont indépendants des installations de production, et ce, à des prix librement négociés, et en augmentant la quantité maximale d'un contingent que peut détenir un producteur donné, de façon à bénéficier d'une capacité et d'économies d'échelle accrues. À long terme, on empêchera ainsi les prix à la consommation de monter de façon excessive.

- Si les gouvernements sont déterminés à protéger un marché authentiquement national pour les produits réglementés, à permettre qu'un pourcentage croissant de la production soit produit dans des régions jouissant d'un avantage par rapport à d'autres et à empêcher les barrières commerciales interprovinciales ainsi que les échanges commerciaux interprovinciaux coûteux, alors il est indispensable d'introduire des mesures qui permettraient, à la longue, de réaffecter les contingents entre les régions pour tenir compte des changements relatifs à la demande et aux coûts de production. La façon la plus directe d'introduire de telles mesures consisterait à instaurer un mécanisme quelconque d'échange national des contingents. En principe, la négociabilité intégrale des contingents, à l'échelle nationale, devrait s'appliquer aux contingents provinciaux actuels qui, à l'origine, ont été accordés proportionnellement aux parts historiques que détenait chaque province dans la production nationale. Un mécanisme commercial national d'affectation des contingents devrait être utilisé, à tout le moins, pour fixer les limites du nouveau contingent qui sera disponible lorsque la demande du marché se développera et

que la quantité du produit demandé augmentera par suite de la diminution des prix. Dans la pratique, cette modification aux contingents ne pourrait être accomplie, dans le cas des œufs tout au moins, avant que les graves inégalités qui existent à l'égard de la formation des prix entre les diverses provinces ne soient éliminées du calcul des coûts de production.

- Il faudrait modifier les dispositions du régime fiscal qui ont tendance à faire augmenter la valeur des contingents. Plus précisément, les valeurs des contingents ne devraient plus être considérées comme « des biens d'investissement admissibles » en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les intérêts sur les capitaux empruntés pour acheter un contingent ne devraient plus être acceptés comme des dépenses commerciales.

- On devrait continuer de refuser d'accorder aux offices de commercialisation le droit de « premier acheteur », pour les importations concurrentielles et, de plus, on devrait fixer les contingents sur les importations à des niveaux limitant la capacité des offices de gonfler les prix en limitant la production.

Indemnisation[5]

Des changements de la nature et de l'amplitude que nous venons de décrire entraîneraient des réductions pour les producteurs, pour les prix, les profits et la valeur capitalisée de l'évolution future des revenus. Il faut que ce soit ainsi puisque les arguments en faveur du changement reposent précisément sur la croyance selon laquelle, en vertu des programmes actuels de gestion de l'offre, les prix des produits sont trop élevés, et les profits, trop abondants; les valeurs des contingents constituent simplement le signe tangible de cette situation. Il faut alors se demander si l'on devrait indemniser les producteurs pour les pertes en capital qu'ils subiraient relativement aux valeurs des contingents, si les changements apportés à la politique réduiraient la rentabilité de la production des denrées assujetties à des régimes de gestion de l'offre.

Les arguments favorables à l'indemnisation renferment trois éléments principaux : d'abord, la réalité exige des « acquisitions politiques » pour instaurer le changement; deuxièmement, puisque les gouvernements sont à l'origine des politiques qui ont donné une valeur aux contingents, ils doivent, en toute justice, indemniser les producteurs si les changements apportés à ces politiques ont des effets néfastes sur ces valeurs; et, troisièmement, il est malhonnête de confisquer une partie de la richesse des nouveaux venus qui ont fait l'acquisition de « droits » de production.

Les auteurs considèrent que les arguments militant contre l'indemnisation sont plus convaincants pour les raisons suivantes. Une telle indemnisation ouvrirait une boîte de Pandore car, une fois le principe établi, il ne serait plus possible de résister aux pressions de ceux qui réclameraient une compensation contre les conséquences néfastes des changements apportés aux politiques publiques. Les agriculteurs qui ont bénéficié d'une affectation gratuite de contingents ne devraient recevoir aucune indemnisation pour la perte d'un actif qui a pris de la valeur à cause de leur comportement monopolistique. Il n'y a aucune raison pour laquelle le grand public devrait indemniser les derniers arrivés qui ont dû acheter un contingent, achat imposé par leurs collègues producteurs déjà en place. Les producteurs qui ont acheté des contingents étaient des entrepreneurs qui ont misé, en connaissance de cause, sur la continuation des politiques actuelles. L'absence d'indemnisation aurait un effet dissuasif salutaire sur d'autres participants du secteur de l'agriculture (et à d'autres secteurs de l'économie) qui pourraient être tentés d'utiliser la réglementation pour créer des droits de propriété artificiels. En pratique, il serait prodigieusement difficile de concevoir et d'administrer un programme équitable d'indemnisation, en particulier dans les provinces où les producteurs refusent d'avouer que les contingents ont de la valeur, où il y a absence d'un marché pour les contingents, où les prix des contingents ont été administrativement manipulés et où il est possible d'acheter des contingents que s'ils sont associés à des installations de production. Finalement, des différences entre les provinces relatives aux valeurs unitaires des contingents pour chaque denrée entraîneraient des problèmes d'équité, dans le cadre d'un régime national d'indemnisation.

Si, malgré ces dernières réflexions, on jugeait nécessaire et possible de verser des paiements d'indemnisation pour compenser les réductions des valeurs des contingents, alors, de l'avis des auteurs, ils ne devraient être accordés qu'aux producteurs qui ont vraiment acheté des contingents et non pas à l'égard des contingents qui ont été reçus sans paiement lorsque les programmes de gestion de l'offre ont été introduits. Les dossiers des offices et les données fiscales pourraient constituer des preuves d'achat, ainsi que des renseignements relatifs à l'importance du solde non amorti.

Par ailleurs, si tous les producteurs étaient indemnisés, on pourrait alors préconiser de verser les paiements en fonction d'une échelle mobile, c'est-à-dire que les paiements unitaires d'indemnisation accordés aux petits producteurs soient d'un niveau plus élevé que ceux qui reviennent aux détenteurs de quantités

appréciables d'un contingent. Les entreprises moins importantes seraient incitées à quitter l'industrie. Les entreprises plus importantes qui continueraient de produire, de se développer et de prospérer malgré des prix plus bas, pourraient compenser, par leur développement et des réductions des coûts, une bonne partie de ce que la non-indemnisation d'une certaine proportion de la perte de valeur du contingent qu'elles détenaient leur aurait coûté. De toute façon, il semble nécessaire, politiquement, de fixer un plafond aux paiements accordés à chaque producteur. En effet, sans une telle limite, les paiements accordés aux producteurs les plus importants seraient tellement considérables (plusieurs millions de dollars) qu'ils choqueraient le public.

Voici une dernière réflexion sur la question de l'indemnisation. On a montré, dans la deuxième partie, que, grâce à un système moins réglementé de production, de fixation des prix et de commercialisation des produits (lait, œufs et volaille) touchés par la gestion de l'offre, la société canadienne éviterait une perte sèche en bien-être due à une sous-consommation et épargnerait, en coûts de production, plusieurs centaines de millions de dollars par année. Il s'ensuit que les Canadiens pourraient facilement se permettre d'indemniser très généreusement les producteurs concernés *si* l'indemnisation est indispensable, sur le plan politique, pour revenir à un système de production et de commercialisation moins réglementé et plus axé sur le marché.

Les problèmes qui influent sur les denrées régies par des systèmes de gestion de l'offre sont attribuables à l'utilisation des techniques des prix administrés avec lesquelles la gestion de l'offre est associée. En effet, le fait de modifier les accords relatifs au régime du prix indexé est peut-être la solution qui permettra de tirer des résultats plus acceptables des systèmes de gestion de l'offre du Canada. C'est pourquoi la réforme du régime du prix de revient fera l'objet du chapitre suivant de la présente étude.

12 Le prix de revient dans l'agriculture canadienne

À mesure que le temps passe, un pourcentage de plus en plus important de la production agricole du Canada relève de régimes en vertu desquels, au niveau des exploitations agricoles, l'ensemble des bénéfices disponibles nets ainsi que les prix unitaires des produits agricoles sont fixés au moyen de décisions administratives et de formules. Dans l'agriculture, on fait une utilisation exhaustive du régime du prix indexé pour déterminer les prix, pour soutenir les revenus et gérer le marché.

Comme nous l'avons montré dans la deuxième partie, les types et les objectifs des régimes du prix indexé présentent des différences appréciables suivant les denrées.

Pour certaines denrées, les prix sont établis sur des marchés libres et les programmes garantissent que l'ensemble des bénéfices nets de l'année en cours (l'ensemble des rentrées monétaires moins l'ensemble des déboursés associés à ces rentrées) dont disposent les producteurs d'un certain groupe de denrées, ne sera pas inférieur à la moyenne des cinq années précédentes. De telles dispositions s'appliquent aux sept céréales relevant de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. De même, pour un autre groupe de produits, les prix sont également fixés en fonction des forces du marché. Dans l'ensemble, les producteurs reçoivent un prix plancher qui n'est pas inférieur à 90 % du prix du marché des cinq années précédentes, prix ajusté d'après les changements subis par les coûts de production. Voilà l'essentiel des dispositions concernant les produits dénommés aux termes de la Loi modifiée sur la stabilisation des prix agricoles. En fait, la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et la Loi sur la stabilisation des prix agricoles garantissent, à l'ensemble des producteurs des produits en question, un pourcentage de la marge (déterminée en fonction du marché) des cinq années précédentes par rapport aux coûts variables.

Une position intermédiaire sur le continuum est occupée par les régimes provinciaux concernant certains fruits et légumes, les raisins et le tabac. Dans le cadre de tels régimes, les premiers acheteurs et les offices de commercialisation des producteurs utilisent couramment des notions et des données relatives au prix de revient pour négocier les prix minimaux des denrées.

À l'autre extrémité, on trouve les dispositions concernant les denrées visées par les programmes de gestion de l'offre. Pour ces produits, les prix offerts aux producteurs sont fixés administrativement à des niveaux visant à couvrir les dépenses que les agriculteurs consacrent, par unité de production, à des facteurs de production variables et aux frais agricoles généraux. Ces prix garantissent un rendement négocié de la main-d'œuvre, de la gestion et de l'avoir propre. La production est alors limitée à la quantité du pròduit demandé à ces prix. Au niveau national, le lait de transformation et les œufs et, au niveau provincial, le lait de consommation, les poulets de gril et les dindons, sont vendus à des prix déterminés entièrement ou en partie à l'aide de formules conçues pour couvrir « la totalité des coûts de production, y compris un salaire équitable pour le producteur »[1].

Bien qu'une partie importante des commentaires qui suivent concerne toutes les formes susmentionnées du régime du prix indexé, on se préoccupera surtout « du régime du prix de revient ». C'est pourquoi on insistera sur les mécanismes de détermination des prix des denrées visées par la gestion de l'offre.

Les avantages du régime du prix indexé

L'utilisation répandue des techniques de calcul des prix à l'aide d'une formule (régime du prix indexé) est attribuable aux avantages qu'elles offrent aux divers intervenants du système alimentaire.

Les agriculteurs considèrent la fixation des prix sur le marché libre comme un système qui leur offre une rémunération instable et souvent médiocre et comme un système aberrant dans une économie moderne où dominent « des systèmes où les prix des produits sont fixés en fonction des coûts, et les salaires,

d'après des notions d'équité ». Comme d'autres groupes de la société, les agriculteurs cherchent des régimes qui leur garantiront des rendements adéquats et qui leur permettront de protéger leurs marges en traduisant dans les prix de leurs produits les pressions inflationnistes et certaines hausses des prix de leurs facteurs de production auxquelles ils sont exposés. De plus, le régime du prix indexé offre une technique au moyen de laquelle les engagements des gouvernements, notamment pour les prix des produits et les revenus des producteurs, peuvent être mis en œuvre presque automatiquement, et ce, sans qu'il soit nécessaire d'entreprendre des négociations ininterrompues et de faire face aux incertitudes propres aux prises de décisions annuelles.

Dans le même ordre d'idées, grâce aux régimes du prix indexé, les gouvernements peuvent réduire au minimum les coûts administratifs et politiques inhérents à l'établissement du prix d'un produit, ce qui est la variable la plus importante relativement à l'énoncé d'une politique.

Quant aux consommateurs, ils bénéficient à long terme de régimes qui assurent aux agriculteurs les rendements dont ils ont besoin pour garantir des stocks alimentaires adéquats et stables. En outre, ils ne sont pas inquiétés par des systèmes de fixation des prix dont les hausses reposent sur des facteurs déterminés et mesurables et qui peuvent faire l'objet d'un certain contrôle public.

Les intervenants dans l'industrie alimentaire, autres que les agriculteurs, disposent d'un prix de référence connu et relativement stable auquel ils peuvent ajouter leurs marges habituelles. Ainsi ils peuvent éviter de rivaliser avec d'autres entreprises lorsqu'ils doivent se procurer des stocks de produits bruts.

Quelques problèmes concernant le régime du prix de revient[2]

En pratique, la détermination du prix de vente des produits agricoles d'après leur prix de revient est entourée de nombreuses difficultés techniques, conceptuelles et politiques.

Problèmes techniques

Parmi les problèmes techniques inhérents à l'établissement des prix de revient d'un produit agricole, citons les suivants.

- Les conditions qui régissent la production des produits agricoles sur les milliers d'exploitations s'adonnant à la production de chaque denrée varient considérablement. Par conséquent, les prix de revient unitaires fluctuent d'une exploitation agricole à l'autre en fonction de l'influence exercée par des facteurs comme l'importance de l'entreprise, la technologie utilisée, l'emplacement, l'efficacité de l'agriculteur et les coûts d'option relatifs à la main-d'œuvre, aux aptitudes administratives et à l'avoir propre des agriculteurs. C'est pourquoi la notion d'un chiffre unique représentant « le » prix de revient moyen n'a pas sa place dans le domaine de l'agriculture.

De plus, les prix de revient unitaires varient d'une année à l'autre. Cela est dû aux effets irréguliers de la température sur la production et de la variabilité des prix des facteurs de production comme les céréales fourragères.

La production agricole se caractérise également par la mise en commun des facteurs de production et des produits ainsi que par la multiplicité des entreprises, ce qui rend difficile la répartition des coûts.

Il est également difficile d'attribuer une valeur aux facteurs produits par une exploitation agricole (par exemple, les céréales).

D'autres difficultés découlent du fait qu'en étudiant les registres comptables des agriculteurs, on remarque qu'en pratique, le rendement des ressources relatives à la main-d'œuvre, à la gestion, à l'esprit d'entreprise et à l'avoir propre fournis par les agriculteurs n'est que le résultat enchevêtré de toutes les entreprises plutôt qu'une dépense attribuable à une seule.

Si l'on ajoute à cette liste les problèmes normaux consistant à choisir les procédés comptables à utiliser pour calculer la valeur des services courants découlant d'actifs durables, pour faire face à l'inflation et pour tenir compte de la plus-value des actifs, il apparaît alors qu'une place exceptionnelle est laissée au jugement, à l'arbitraire et à la manipulation lorsqu'il s'agit de déterminer le prix de revient d'un produit agricole.

Problèmes conceptuels

Le problème abstrait le plus difficile à résoudre, pour déterminer le prix de revient, est la tendance intrinsèque de ce dernier à occasionner une escalade du calcul des coûts et des prix indexés qui en découlent. Cette tendance est due au fait que les coûts nécessaires à la production d'une denrée reposent en partie sur le prix de vente de cette denrée. Les prix peuvent influer sur les coûts de plusieurs façons.

D'abord, au niveau le plus terre à terre, si les prix sont fixés à des niveaux qui couvrent les coûts d'une majorité des producteurs et assurent à ceux-ci des rendements adéquats, les forces favorisant une augmentation de la productivité et une réduction des coûts sont susceptibles de s'émousser.

Deuxièmement, un système de prix de revient intéressés pourrait diminuer la capacité d'acheter les

matières premières à des prix avantageux et fournir l'occasion aux fournisseurs de ces matières premières de hausser leurs prix de vente.

Troisièmement, le fait de limiter la production de l'ensemble des producteurs du groupe des denrées et de chacune des entreprises qui en font partie empêche, à long terme, de réaliser des économies d'échelle. À court terme, cela aboutit à la hausse des coûts unitaires découlant de l'exploitation des immobilisations sous le seuil de rentabilité.

Une quatrième source des hausses des coûts découle de l'évaluation de la valeur des facteurs de production. Le régime du prix de revient a trois conséquences : il a tendance à augmenter les revenus tirés, au cours d'une certaine période, de la production de denrées assujetties à un tel régime, à réduire la variabilité des revenus qu'ils engendrent et à diminuer le risque d'une perte financière si l'on s'adonne à leur production. Comme on le sait, de tels avantages se capitalisent rapidement dans la valeur des actifs dont l'offre est inélastique, comme des terrains, des installations de production et des contingents ou des « droits » de production ou de commercialisation. Si l'on inclut ensuite, consciemment ou non, d'après leurs valeurs accrues, ces actifs dans des formules du prix de revient, alors les prix de revient unitaires qu'on calculera seront augmentés. Il est certain que les prix continueront de correspondre aux coûts, mais à des niveaux de plus en plus élevés.

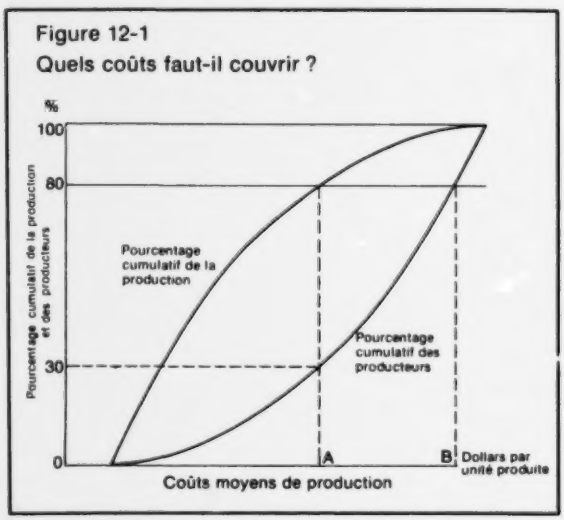
Bref, si le prix de revient des produits agricoles *dépend* de leurs prix, il faut hésiter quelque peu avant d'utiliser les prix de revient pour *déterminer* les prix.

Problèmes politiques

Les questions pratiques et abstraites que nous venons de cerner constituent autant de problèmes auxquels doivent faire face les planificateurs pour imaginer et mettre en œuvre des régimes du prix indexé dans le secteur de l'agriculture. Toutefois, il faut leur ajouter un autre groupe de problèmes à caractère essentiellement politique. Trois de ces problèmes ont une importance particulière.

Le premier problème qu'on rencontre lorsqu'il s'agit de fixer le prix d'une denrée particulière d'après un régime du prix de revient consiste à déterminer les coûts à couvrir, d'après leur origine. Comme on l'a déjà mentionné, les prix de revient unitaires de tous les produits réglementés varient considérablement d'une exploitation agricole à une autre. C'est pourquoi, en pratique, les gouvernements disposent d'une grande latitude lorsqu'ils ont à déterminer un prix qui couvrira les « coûts des agriculteurs ». Les facteurs qui pourraient influer sur cette décision comprennent, entre autres, le nombre de producteurs dont le maintien est souhaitable, le pourcentage des produits de consommation qu'il faut produire dans notre pays et les effets sur la consommation et sur les dépenses des consommateurs des changements que subissent les prix unitaires à la ferme. La figure 12-1 décrivant la situation type dans le secteur de l'agriculture permettra de mieux comprendre les deux premiers points. Si l'on désire couvrir intégralement les prix de revient de 80 % des producteurs (et grossir les revenus des plus petits, de ceux dont les coûts sont les plus élevés et de ceux qui sont les plus pauvres), le prix devrait être établi à *OB*. Par contre, si l'on désire utiliser le mécanisme des prix pour favoriser la rationalisation de l'industrie, et/ou si l'on considère l'industrie comme capable de garantir la récupération des coûts nécessaires à 80 % de la production industrielle, il suffirait de situer les prix à *OA*. Dans ce cas, seulement 30 % des producteurs intervenant pour 80 % de la production seraient assurés que leurs coûts seraient couverts. Les autres 70 % ne seraient pas satisfaits de leur sort et il est certain que leur nombre serait décimé à la longue.

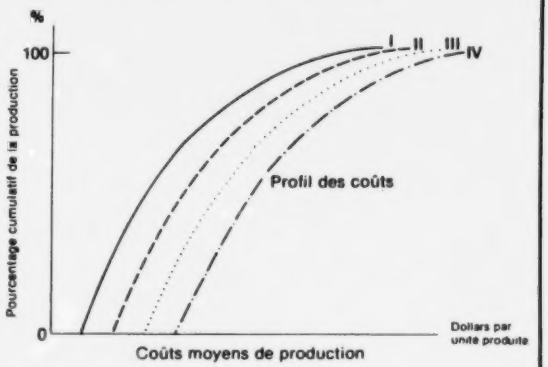
Figure 12-1
Quels coûts faut-il couvrir ?



Une deuxième question, liée à la première, consiste à déterminer les coûts à couvrir et, dans le cas des coûts d'option des ressources fournies par les agriculteurs, dans quelles proportions. Comme le montre la figure 12-2, le fait d'inclure dans les prix de revient les valeurs des contingents ou les contributions aux offices de commercialisation et leurs honoraires, ou le fait d'accorder aux agriculteurs un rendement de 25 % au lieu de 20 % sur leur avoir propre, ou le fait de calculer les divers prix de revient moyens d'un groupe de producteurs qui exploitent leur entreprise à 60 % plutôt qu'à 100 % de la

capacité de l'industrie, déplacerait la distribution cumulative de I à II. De plus, si l'on n'empêche pas de se développer une situation où les prix font grimper les coûts de la façon déjà décrite, alors la distribution cumulative se déplacera graduellement vers la droite (c'est-à-dire, vers III et ensuite vers IV).

Figure 12-2
L'ascension des structures des coûts



Il y a aussi le problème engendré par la clause politique intégrée aux estimations du prix de revient. Cette clause prend trois formes. D'abord, il se peut qu'un pourcentage important des producteurs soit en mesure de prétendre, avec preuves à l'appui, que leurs coûts sont supérieurs à « la » moyenne unique du prix de revient qu'on calcule. De plus, les producteurs dont les coûts sont inférieurs ne sont pas susceptibles d'avouer que le chiffre ainsi calculé est trop élevé. Par conséquent, les producteurs qui s'expriment et qui sont organisés exercent constamment des pressions sur les gouvernements pour qu'ils révisent à la hausse les prix de revient.

Deuxièmement, les denrées dont les prix sont fixés au moyen d'une formule se caractérisent par une situation où les données concernant le niveau et la distribution des coûts véritables supportés par l'industrie font défaut. Les données de ce genre qui sont disponibles ont souvent été rassemblées pour des raisons relevant de la gestion ou de l'imposition des exploitations agricoles. Ces données ont été recueillies auprès d'un petit groupe non représentatif d'exploitations agricoles diverses utilisant une grande variété de méthodes comptables. Par conséquent, dans de nombreux cas, on doit avoir recours à la méthode consistant à synthétiser les coûts des exploitations agricoles « types ». Ordinairement, on possède peu de renseignements sur le degré de représentativité des « exploitations agricoles types » budgetées par rapport aux conditions réelles de l'industrie. Il serait plus juste de dire que les producteurs influent considérablement sur l'établissement des rapports facteurs de production-produits et sur les prix des facteurs concernant les exploitations « raisonnablement efficaces ». Ils ont beaucoup à gagner en fixant des normes mitigées d'échelle et de rendement pour l'unité-repère de production. De plus, ils ne sont pas enclins à sous-estimer les coûts d'option de leurs propres ressources. Compte tenu de cette situation, les estimations des coûts ont tendance à être trop élevées et il faudra peut-être attendre longtemps avant que la publication des données d'une enquête fragmentaire de l'industrie (ou de l'escalade des valeurs des contingents) révèle l'existence d'une telle situation.

Troisièmement, pour certaines denrées, comme le lait, le régime du prix de revient suppose l'ajustement annuel des prix des producteurs en fonction d'un certain niveau de référence, d'après les variations d'un indice composé qui tend à montrer les fluctuations des prix de revient et qui propose des marges implicites et conformes aux revenus réels dans le reste de l'économie. Dans ce cas, la possibilité d'assister à des augmentations injustifiées des prix découle de deux sources, soit le choix d'une année de référence au cours de laquelle les rapports prix-coûts étaient exceptionnellement favorables, soit le fait que l'indice d'ajustement des prix ne renferme aucune variable qui tiendrait explicitement compte des hausses de la productivité agricole.

Le régime du prix indexé dans l'agriculture canadienne

Les aspects déterminants des régimes du prix indexé dans l'agriculture canadienne (régimes qui sont proposés dans le cas des poulets de gril) sont exposés au tableau 12-1.

Il ne serait ni sage ni juste d'avancer des jugements catégoriques sur les résultats, bénéfiques et nuisibles, de l'administration des prix dans l'agriculture. Cette technique vise des objectifs fondamentalement différents. Elle est utilisée diversement, d'une part, en vertu des principaux programmes de « stabilisation » (la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest) et, d'autre part, en vertu des programmes de soutien des prix des denrées, reposant sur les prix et axés sur l'« assurance-revenus »[3]. Nos réserves portent surtout sur ce dernier point. Deuxièmement, il n'est pas facile de distinguer les résultats attribuables aux régimes du prix de revient en lui-même des résultats attribués à l'administration des programmes de gestion de l'offre auxquels la technique est souvent, mais pas toujours, associée. Troisièmement, bien que le prix du lait ait été fixé depuis longtemps au moyen d'une formule,

Tableau 12-1

Principales composantes et formules de l'indexation des prix, Canada, avril 1981

Composante	Œufs	Dindons (régime proposé)	Poulets (régime proposé)	Lait de transformation	Lait de consommation	Loi de stabilisation concernant le grain de l'ouest	Assurance-revenus agricoles (Colombie-Britannique)
Type de formule	Moyenne nationale pondérée des coûts régionaux ou nationaux et prix exprimés en points de base. L'ensemble des coûts.	Moyenne nationale ou provinciale pondérée, indexée en fonction des changements provinciaux ou nationaux. L'ensemble des coûts.	Moyenne nationale ou provinciale pondérée, indexée en fonction des changements provinciaux ou nationaux. L'ensemble des coûts.	Indice national des coûts des composantes. L'ensemble des coûts.	Ordinairement, le prix de référence est indexé en fonction des indices provinciaux et régionaux des prix. L'ensemble des coûts.	Garantie de 100 % des bénéfices disponibles nets de sept céréales principales au cours des cinq années précédentes.	Négociations effectuées par la Federation of Agriculture et le ministère de l'Agriculture de la Colombie-Britannique pour les « exploitations agricoles types ».
Compétence de l'autorité de réglementation	Nationale.	Compétence nationale proposée. Actuellement, régime national de gestion de l'offre et prix fixés par les provinces.	Sert de guide au niveau provincial, proposée au niveau national.	Nationale. Commission canadienne du lait.	Provinciale.	Compétence de la Commission canadienne du blé.	Colombie-Britannique.
Traitement des principaux coûts variables des facteurs de production	Moyenne nationale pondérée des prix provinciaux des facteurs de production.	Mise à jour constante des coûts provinciaux des facteurs de production ou des indices des prix.	Indices des prix indexés tous les trimestres, sauf le prix des céréales fourragères qui est indexé toutes les semaines.	45 % du prix déterminé en fonction de l'indice des prix calculé d'après 13 composantes (céréales fourragères, main-d'œuvre, etc.) et 35 % du prix d'après l'IPC.	Repose généralement sur les indices composés et les pondérations provinciales et régionales (céréales fourragères, IPC, etc.) (varie d'une province à l'autre).	Dépenses réelles au cours de l'année civile.	Négociations en fonction des « exploitations agricoles types ».
Traitement des principaux coûts fixes des facteurs de production	Moyenne nationale pondérée, mise à jour tous les trimestres au moyen d'indices.	Moyenne nationale pondérée, mise à jour tous les trimestres au moyen d'indices.	Prix déterminés en fonction d'une moyenne provinciale pondérée. Le régime de pondération n'est pas clair.	Font partie des coûts variables.	Font généralement partie des coûts variables.	Ne sont pas payés, sauf les intérêts sur les créances, les taxes et autres dépenses.	Négociations en fonction des «exploitations agricoles types ».
Traitement des rendements des ressources appartenant à l'exploitant, de sa main-d'œuvre et de sa gestion	Rendement sur les capitaux utilisés, fixé au taux préférentiel plus 1 %.	Rendement sur les capitaux utilisés, fixé au taux préférentiel plus 2 %.	Rendement des capitaux utilisés, fixé au taux préférentiel plus 1 %.	20 % du prix déterminé en fonction d'un jugement. Demeure au niveau de 1975.	En général, seulement dans les cas où il y a jugement. Sinon, font partie des coûts variables.	Spécifiquement exclus.	Négociations en fonction des « exploitations agricoles types », sauf les versements sur le terrain qui reposent sur le calcul de la valeur faite par l'agriculteur.

Tableau 12-1 (fin)

Composante	Œufs	Dindons (régime proposé)	Poulets (régime proposé)	Lait de transformation	Lait de consommation	Loi de stabilisation concernant le grain de l'ouest	Assurance-revenus agricoles (Colombie-Britannique)
Traitement des gains en matière d'efficacité et de productivité	Suppose que l'efficacité correspond à la moyenne nationale telle que déterminée par une enquête fragmentaire qui a lieu deux fois l'an.	Suppose que l'efficacité correspond à la moyenne nationale déterminée dans l'enquête fragmentaire.	Suppose que l'efficacité correspond à la moyenne provinciale déterminée dans l'enquête fragmentaire.	Ne sont pas traitées en particulier. On en tient probablement compte dans la latitude accordée au jugement.	Ne sont pas traitées en particulier. On peut en tenir compte si un jugement est prononcé.	On en tient compte dans les données rassemblées.	Ne sont pas traitées. On suppose que l'« exploitation agricole type » est efficace.
Procédures de mesure et de mise à jour	Enquête semestrielle effectuée par un expert-conseil dont les honoraires sont payés par les producteurs.	Enquête effectuée trois fois par année par un expert-conseil dont les honoraires sont payés par les producteurs.	Enquête effectuée trois fois par année par un expert-conseil dont les honoraires sont payés par les producteurs.	Indexées et mises à jour tous les trimestres. Réévaluées pour 5 ans (1975-1980). Données de Statistique Canada.	Les prix de référence ne sont jamais révisés au grand jour (ou bien rarement).	Enquête statistique annuelle sur les coûts en espèces, effectuée par Statistique Canada.	Très peu ou pas de données rassemblées de façon précise, systématique ou scientifique.
Latitude, en matière de jugement, accordée aux législateurs et utilisée par eux lorsqu'ils transmettent les prix déterminés en fonction d'une formule	Presque aucune.	Actuellement utilisée comme mécanisme de contrôle par les offices provinciaux. Utilisation non obligatoire.	Sert actuellement de mécanisme de contrôle. Les offices provinciaux déterminent les prix en fonction de leur propre jugement.	20 % du prix.	Varie entre les provinces, d'après les audiences publiques en vue d'apporter un changement à une indexation automatique des formules.	Très peu ou pas du tout.	L'arbitre ultime est le ministre de l'Agriculture. Il existe une certaine latitude, mais un groupe de producteurs est très influent.

les antécédents des régimes du prix de revient, pour d'autres denrées, remontent à moins d'une décennie. Il faut du temps avant de déceler et de corriger les erreurs et les excès commis, afin de rendre plus subtil l'instrument d'intervention.

Il est certain que la plupart des producteurs des denrées régies par des régimes du prix de revient sont très satisfaits des résultats. En général, les rendements des ressources qu'ils utilisent ont été satisfaisants et même élevés pour certaines denrées, si l'on se réfère à des critères raisonnables. Les conditions économiques ont été plus stables, plus solides et plus certaines dans les secteurs des denrées secondaires qu'elles ne l'auraient été si l'on avait utilisé trois des possibilités les plus évidentes, soit les marchés libres, soit les systèmes verticalement concentrés, ou les prises de décisions politiques discrétionnaires.

Malgré ces remarques, nous en venons à la conclusion que les régimes du prix de revient, tels qu'ils fonctionnent actuellement, sont très imparfaits. Cette conclusion est corroborée par des données empiriques tirées des études de cas sur les œufs, les poulets de gril et le lait présentées dans la deuxième partie. Pour être plus précis, nous avons la certitude que les prix ont été fixés à des niveaux trop élevés pour les œufs et les poulets de grils, pour le lait de consommation, dans certaines régions, et pour le lait de transformation, dans tout le pays.

Parmi les preuves appuyant cette affirmation catégorique, on trouve : l'importance des barrières douanières nécessaires pour soutenir les prix canadiens; l'aptitude des unités de production d'importance modeste et possédant des connaissances techniques et administratives d'assurer à leurs exploitants des rendements élevés, pour la main-d'œuvre et les investissements; et la longueur des files d'attente et l'intensité de la demande relatives au droit de s'intégrer à la production ou de développer la production des denrées assujetties à des régimes du prix de revient. Toutefois, la preuve la plus déterminante montrant que les produits ont atteint des niveaux inutilement élevés – « le feu roulant impossible à expliquer autrement » – est la valeur extraordinaire qu'ont acquise les « droits » de production ou de commercialisation, ou les terrains ou les installations qui y sont associés. Un résumé de cette situation qui est apparue en 1978 est présenté dans le tableau 12-2 et à la figure 12-3.

Les valeurs unitaires des contingents varient d'une province à l'autre sans exception (elles sont les plus élevées en Colombie-Britannique) et elles ont ordinairement augmenté à la longue (figure 12-3). Au milieu de 1978, la valeur globale de tous les contingents atteignait environ 2 milliards de dollars (tableau 12-3). Depuis 1978, les valeurs des contingents ont continué d'augmenter et, à l'heure actuelle, leur valeur globale est probablement supérieure à 3 milliards de dollars. Voilà, d'après nous, la preuve irréfutable que les régimes du prix de revient non seulement couvrent les coûts d'exploitation et d'option des producteurs, mais qu'ils leur assurent des rentes économiques substantielles.

Tableau 12-2

Valeur des contingents par unité de contingentement, par province, milieu de 1978

En dollars

	Lait de consommation (livre par jour)	Lait de transformation (livre par année)	Œufs (par volaille)	Poulets[1]	Dindons[1]	Tabac
				(par livre)		
Île-du-Prince-Édouard	10,00	0	6,00[e]	a.c.	a.c.	
Nouvelle-Écosse	23,00	0	6,25	0,06	0,38[2]	
Nouveau-Brunswick	22,00	0	8,00	0,05[2]	0,86	
Québec	48,06	0,075	10,00	0,25	0,67	
Ontario	16,00	0,053	12,00	0,42	0,30	1,08
Manitoba	30,00[e]	0,028[e]	5,00[e]	0,25[e]	0,38[e]	
Saskatchewan	30,00[e]	0,028[e]	5,00[e]	0,06	0,38[e]	
Alberta	30,00	0,028[2]	5,00[2]	0,25[2]	0,38[e]	
Colombie-Britannique	150,00	0,15	21,00	0,63	1,52	

e désigne les évaluations des contingents qui, ne pouvant être directement transférés, n'avaient pas de prix fixe (en général, leur prix était lié à la vente de la ferme); ces évaluations ont été établies à partir de données d'autres provinces.

a.c. aucun contingent.

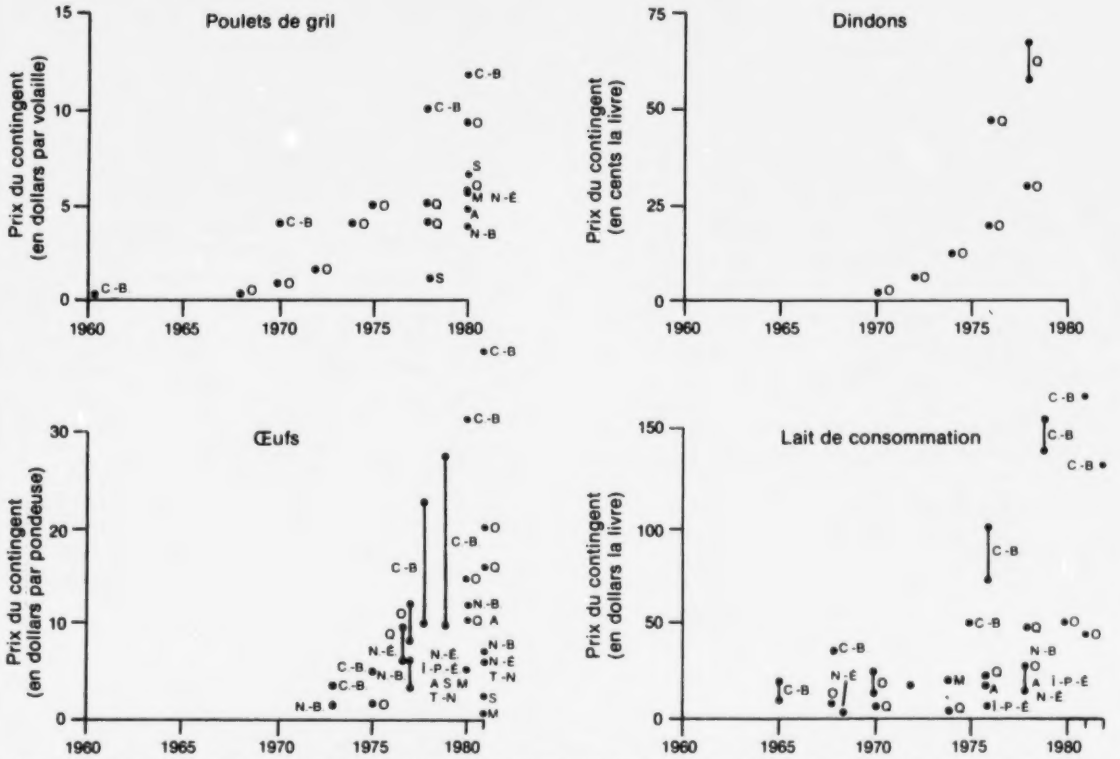
1 Valeur, pour chaque livre, des contingents indiqués en pieds carrés d'espace : poulets, 4,75 livres et 4,0 livres quatre fois l'an, en Ontario et dans les autres provinces, respectivement; dindons, 5,25 livres par année.

2 Évaluations provenant de sources provinciales inédites.

Source Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, tableau 3-19, p. 29.

Figure 12-3

Valeurs des contingents par unité de contingentement pour les poulets de gril, les dindons, les œufs et le lait de consommation, 1960-1982



Source Fédération canadienne de l'agriculture, « Quotas », révisé en 1979, reprographié; S. H. Lane et M. A. McGregor, « Quotas and Quota Values », School of Agricultural Economics and Extension Education, Ontario Agricultural College, Université de Guelph, février 1979; Arcus Consulting Limited, « Farm-Gate Prices for Eggs in Canada », Vancouver, rapport préparé pour le Conseil national de mise en marché des produits agricoles, octobre 1981, reprographié; P. L. Arcus, « Broilers and Eggs », Ottawa, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, 1981; entrevues avec des producteurs et des fonctionnaires des ministères provinciaux et fédéral de l'Agriculture.

Réforme du régime du prix de revient[4]

En tant qu'instrument de réglementation, le régime du prix indexé est riche et le fait de préconiser son abandon serait naïf sur le plan politique, et probablement indésirable, sur le plan économique. Nous préférons présenter huit moyens permettant d'améliorer l'utilisation faite de cette technique économiquement justifiée et politiquement souhaitable.

1/ *Les organismes privés et publics devraient investir davantage dans la diffusion de données sur les rapports coûts-revenus dans les secteurs secondaires des denrées réglementées.* Il serait doublement avantageux de disposer de données courantes sur l'industrie, provenant d'enquêtes périodiques sur des échantillons statistiquement fiables d'unités de production. Cette documentation devrait être rassemblée, publiée et analysée de façon franche, logique et uniforme. D'abord, les données de ces enquêtes constitueraient une solution de remplacement digne de foi, ou un ajout important, aux modèles-repères universels ou à la situation existante au cours de la période de référence, qu'on utilise actuellement pour fixer les prix de la période de référence et la période en cours. Deuxièmement, ces données permettraient de mieux contrôler la pertinence générale ainsi que la distribution des rendements des ressources découlant des prix établis au moyen des formules.

2/ *La responsabilité relative à la tenue d'enquêtes fragmentaires sur l'industrie, à la détermination et à la mise à jour de modèles-repères ou représentatifs des entreprises et à l'élaboration et à la mise en œuvre de*

Tableau 12-3

Valeur globale des contingents[1], par province, milieu de 1978

En millions de dollars

	Lait de consommation	Lait de transformation	Œufs	Poulets	Dindons	Tabac	Total
Île-du-Prince-Édouard	1,0	0	0,7	–	–	–	1,8
Nouvelle-Écosse	14,6	0	4,9	1,8	1,3	–	22,6
Nouveau-Brunswick	9,2	0	3,1	1,1	1,9	–	15,3
Québec	171,7	359,8	30,2	69,3	31,5	–	662,5
Ontario	98,4	166,1	87,9	123,5	26,5	247,3	719,7
Manitoba	20,6	10,9	10,8	8,6	5,8	–	56,7
Saskatchewan	18,9	7,3	3,1	1,0	2,7	–	33,0
Alberta	41,0	18,8	7,0	18,3	5,8	–	90,9
Colombie-Britannique	262,4	46,5	49,7	57,3	24,9	–	440,8
Canada	637,8	609,4	197,4	304,4	100,4	247,3	2 043,3

1 Excluant les produits comme les fruits et les légumes.
SOURCE Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, tableau 3-21, p. 30.

méthodes permettant d'indexer les prix des produits en fonction des coûts devrait être retirée aux organisations de producteurs et confiée aux ministères des gouvernements ou aux organismes de réglementation. La pratique actuelle selon laquelle les prix de revient sont fixés d'après des données rassemblées par des experts-conseils employés et surveillés par les groupes de producteurs intéressés prête trop à la critique selon laquelle « les producteurs fixent leurs propres salaires ».

3/ *Les groupes de producteurs, les organismes de réglementation et les gouvernements devraient se prononcer plus clairement à propos des pourcentages de la production et des producteurs dont on vise à couvrir les coûts par le niveau de prix établi pour chaque produit.* Ce serait beaucoup plus satisfaisant que la situation actuelle où les normes-cibles du rendement des entreprises (et de la rémunération implicite) sont décrites au moyen de termes comme « représentatif », « moyen », « raisonnablement efficace », « pas inefficace », ou « exploitation agricole typiquement familiale ». Ces termes sont trop obscurs pour être utilisés comme critère dans l'évaluation des objectifs des politiques publiques ou pour contrôler le rendement des politiques.

4/ *La valeur des contingents et la hausse des coûts d'exploitation attribuable aux modes de gestion des contingents devraient encore être exclues des calculs des prix de revient.* Faire le contraire favoriserait une escalade de plus en plus importante des coûts, des prix et des rentes capitalisées et aurait des conséquences graves sur les consommateurs et sur la prochaine génération de producteurs.

Pour le premier point, jusqu'à maintenant, les organismes de réglementation ont apparemment refusé d'inclure dans les formules servant à calculer les prix les dépenses réelles considérables des producteurs ayant acheté ou loué des « droits » de production ou de commercialisation, ainsi que la valeur de réservation que les premiers bénéficiaires accordent aux contingents qu'ils détiennent. Les organismes de réglementation devront être encore plus déterminés à l'avenir relativement à cette question fondamentale alors que le pourcentage de l'ensemble des contingents qui changera de propriétaire, moyennant le déboursement de certaines sommes, augmentera. Par contre, on a de bonnes raisons de croire que les dépenses relatives aux contingents commencent à s'immiscer dans les calculs des prix de revient par le biais, par exemple, des intérêts sur les fonds empruntés pour acheter un contingent et des estimations gonflées des investissements qui s'imposent lorsque les contingents sont associés à des terrains ou à des installations.

Pour ce qui est du second point, il n'est pas convenable que les prix augmentent tous automatiquement lorsque les prix de revient unitaires sont haussés à cause des programmes de gestion de l'offre. C'est ce qui se produit lorsque les producteurs ne sont pas en mesure de réaliser les proportions de facteurs ou les économies d'échelle optimales et qu'ils sont forcés d'utiliser les immobilisations en deçà de leur capacité.

5/ *Les organismes de réglementation devraient être encore plus constants et fermes dans leur façon de vérifier, de surveiller et de contrôler le fonctionnement*

des régimes du prix indexé. Dans le passé, on a parfois été choqué parce qu'on a permis à certaines organisations de commercialisation des producteurs de faire reposer les estimations de coûts sur des critères de rendement peu exigeants et d'adopter « des méthodes comptables imaginatives » et des procédures de manipulation qui ont permis aux prix des produits d'atteindre des niveaux plus que raisonnables et aux rendements des ressources d'être démesurément élevés.

6/ Ce dernier problème perdra assurément de son ampleur à l'avenir à mesure que la quantité et la qualité des renseignements sur les rapports coûts-revenus s'amélioreront dans les secteurs secondaires des produits réglementés et parce que tous ceux qui participent aux régimes du prix indexé auront acquis de l'expérience. *Le public aurait encore plus confiance si toutes les modifications apportées aux prix devaient d'abord être explicitement approuvées par les organismes de réglementation plutôt que d'être simplement entérinées après qu'une partie concernée ait interjeté un appel. En d'autres termes, les organismes de réglementation établis par la loi devraient s'occuper activement de réglementation plutôt que d'attendre qu'on les incite à réagir.*

7/ *Les organismes de réglementation établis par la loi devraient signaler les effets des changements apportés aux prix de revient en utilisant, pour les producteurs représentatifs, les états annuels des profits et des pertes et les changements concernant les bilans financiers.* Actuellement, les prix de revient sont calculés pour un producteur d'importance représentative (par exemple, 20 000 poules pondeuses) et en fonction de chaque unité (par exemple, en cents la douzaine). Les coûts unitaires pour les producteurs sont valables comme instrument administratif. Les états annuels des profits et des pertes et les bilans financiers (et leurs modifications) sont considérés par toutes les personnes intéressées comme les documents financiers de base nécessaires à l'analyse des résultats financiers des entreprises commerciales. Nous n'avons jamais vu un organisme de réglementation établi par la loi utiliser ces mécanismes de contrôle financier de grande valeur dans les comptes rendus de leurs activités en matière de réglementation. La confiance et la compréhension du public, pour la réglementation du prix de revient, et le fait que les organismes de réglementation seraient plus conscients des conséquences de leurs propres décisions, voilà ce qui se produirait tout naturellement si l'on exigeait que l'évaluation et le compte rendu des décisions relatives à la réglementation se fassent au moyen de ces formules répandues et connues.

Ces sept recommandations supposent plus qu'un « raffinement » du système actuel de réglementation. Toutefois, les auteurs sont d'avis que des changements encore plus fondamentaux s'imposent. Nous sommes inquiets de la rigidité qui a accompagné l'utilisation des régimes d'indexation des prix sans se préoccuper des résultats qu'ils engendrent et c'est pourquoi nous faisons la recommandation suivante.

8/ *On devrait concevoir des formules de prix renfermant un plus grand nombre de variables et offrant plus de latitude administrative dans leur application aux organismes de réglementation.*

D'abord et avant tout, il semble important que les administrateurs des régimes des prix prennent en compte les valeurs des contingents. On peut accepter que les contingents aient une valeur contrôlée, mais on est d'avis qu'on devrait rejeter les propositions exigeant des hausses de prix lorsque les valeurs des contingents atteignent des niveaux indiquant la présence de rentes excessives. En fait, le principe du « pendule », en vertu duquel les niveaux des prix administrés varieraient dans le sens contraire des valeurs des contingents, semble entièrement soutenable.

Deuxièmement, il serait souhaitable d'échapper aux limites des notions relatives au prix de revient, notions qui ne concernent que l'aspect du marché se rapportant à l'offre, au moins de façon à tenir compte systématiquement des effets des prix sur la consommation. On pourrait ainsi éviter les situations où une hausse des prix reposant sur une formule entraîne une réduction de la demande. Cette dernière aboutit à une réduction justifiée de l'utilisation des installations, ce qui augmente les prix de revient unitaires et amorce une autre escalade des hausses des prix et des coûts. C'est ce qu'on a appelé un « cycle de progrès négatif » suivant lequel l'industrie se détériore (bien que ses membres veulent avoir le droit de produire des volumes additionnels de préférence à des prix unitaires plus élevés) et les consommateurs deviennent de plus en plus mécontents.

Le troisième facteur qu'il faut intégrer aux régimes du prix de revient est la productivité. Actuellement, la plupart des formules de prix et des régimes d'ajustement des prix courants au niveau de référence ou aux niveaux immédiatement précédents ne tient pas compte des gains réalisés par la productivité des exploitations agricoles. Ils transmettent simplement les hausses (ou les baisses) des prix des facteurs de production sans tenir compte des augmentations de la productivité auxquelles ces facteurs contribuent. Le prix des œufs constitue une exception remarquable : des coefficients déterminants en matière de production (comme les taux de conversion des céréales fourragères et le taux de ponte) sont réévalués périodiquement d'après les données provenant d'enquêtes fragmentaires et d'autres données. Il faudrait que de telles pratiques se répandent. En

effet, les enquêtes périodiques constituent une façon trop lente et trop incertaine de déceler les gains réalisés au titre de la productivité (surtout lorsque les producteurs réglementés eux-mêmes sont chargés de ces enquêtes). De toute évidence, il serait juste qu'une certaine partie des améliorations apportées à la productivité agricole revienne à l'ensemble de la société dont l'obligation de garantir le bien-être économique des producteurs des denrées réglementées se trouverait diminuée. Une autre partie devrait revenir aux consommateurs sous la forme d'une réduction des prix réels. Pour réaliser ces objectifs, les auteurs recommandent la déduction automatique d'un facteur annuel dans la fixation des prix pour tenir compte de l'amélioration de la productivité. Une telle déduction semble beaucoup plus soutenable qu'une certaine pratique actuelle préconisant que les gains en matière de productivité reviennent surtout aux producteurs.

Voilà des changements non marginaux qu'on pourrait apporter aux façons courantes d'appliquer les notions du prix de revient et qui augmenteraient la confiance du public envers cette méthode et ses résultats. Il est encourageant de constater que certains de ces changements font déjà partie des procédures relatives à certaines denrées ou qu'on les envisage sérieusement pour d'autres. En effet, on trouve des partisans de ces changements dans les organismes de réglementation[5], dans des ministères du gouvernement et, ce qui les honore, dans quelques offices de commercialisation des producteurs et dans les organisations générales des exploitations agricoles.

13 Réglementation des offices de commercialisation

Cet avant-dernier chapitre présente les recommandations visant à changer le mode de réglementation des offices de commercialisation des producteurs au Canada.

Certains soutiennent que la création et la surveillance des offices de commercialisation des producteurs englobent déjà au moins six des caractéristiques essentielles d'une réglementation responsable.

Premièrement, les offices de commercialisation et leurs activités ont probablement suscité des débats plus prolongés et plus intenses que toute autre industrie réglementée au Canada. Deuxièmement, tous les offices de commercialisation sont créés en vertu de lois habilitantes précises. Leurs pouvoirs sont définis dans des programmes de commercialisation qui ont reçu l'approbation législative explicite et/ou leur sont délégués par des organismes de réglementation établis par la loi ou en vertu d'ententes fédérales-provinciales négociées. Troisièmement, les organismes de réglementation établis par la loi, dont les membres sont nommés par le gouvernement et doivent rendre compte aux assemblées législatives par l'intermédiaire des ministres, ont été créés pour veiller à ce que les offices n'exercent que les pouvoirs qui leur ont été conférés dans le programme de commercialisation et pour surveiller la transition des mandats législatifs aux politiques de mise en application. Quatrièmement, l'élaboration de programmes de commercialisation ou les importantes modifications qui y sont apportées sont généralement précédées d'audiences publiques et des enquêtes et des études sont effectuées par les organismes de réglementation établis par la loi, les ministres et les comités parlementaires lorsque le mécontentement engendré par certaines activités particulières des offices atteint un point critique. Cinquièmement, les procédures d'appel devant les offices particuliers et les organismes de réglementation établis par la loi sont suppléés par les procédures d'appel devant les tribunaux. Enfin, les statuts prévoient souvent la création de comités consultatifs pour ces offices afin qu'il existe des mécanismes officiels permettant à ceux qu'intéressent les décisions des offices de faire connaître leurs intérêts et leurs préoccupations distinctes et communes. Bref, bon nombre de ces mécanismes et procédures de réglementation responsable sont en place.

En dépit des caractéristiques signalées précédemment, on a récemment assisté à une intensification du mécontentement envers les offices de commercialisation, les conséquences des activités de certains offices et le processus de réglementation qui régit leurs activités. Plus précisément, le mécontentement porte sur deux questions principales.

Les conséquences des activités des offices pour la gestion de l'offre et l'établissement des prix suscitent une insatisfaction généralisée. Ces offices auraient utilisé sans entraves leurs pouvoirs commerciaux considérables à l'encontre de l'intérêt public, voire des intérêts à long terme des producteurs des denrées dont l'offre fait l'objet de la gestion. Comme nous l'avons souligné au chapitre 11, les offices ont été accusés, entre autres, d'avoir augmenté indûment les prix à la consommation et fourni des taux de rendements excessifs pour les ressources des producteurs; de protéger les producteurs inefficaces et de décourager les producteurs plus audacieux; d'accroître les coûts de production des producteurs actuels; de créer un fardeau pour la prochaine génération de producteurs sous forme de coûts futurs découlant de la capitalisation des rentes actuelles; de contraindre, par l'érosion subséquente de la compétitivité, les groupes de denrées en question à se cantonner dans un nationalisme obstiné, créant ainsi un avenir peu prometteur; et, ce qui est le plus fâcheux, de méconnaître le caractère même du Canada qui est un marché commun par la balkanisation économique du pays en un ensemble de sous-marchés provinciaux.

La deuxième source de mécontentement est liée à l'imperfection du processus de réglementation. Les organismes de réglementation établis par la loi sont responsables dans la mesure où ils n'ont pas empêché les abus et les problèmes soulignés précédemment. De façon générale, on reproche aux organismes de réglementation établis par la loi de n'avoir

pas réussi à créer un équilibre entre, d'une part, l'intérêt public et les intérêts particuliers d'autres intervenants dans la chaîne alimentaire et, d'autre part, ceux des producteurs.

Ces deux questions – les caractéristiques indésirables des programmes des offices en matière de gestion de l'offre et d'établissement des coûts de production et des prix et les imperfections du processus de réglementation – méritent une attention particulière, non seulement en raison de leur importance, mais aussi parce qu'il faut nécessairement y remédier pour rétablir la confiance du public envers le concept même des offices de commercialisation comme moyen institutionnel légitime et utile sur le plan social, tant pour les agriculteurs sur le marché que pour le gouvernement qui veut appliquer ses politiques. À notre avis, les offices de commercialisation dans leur ensemble risquent d'être discrédités et les nombreuses tâches bénéfiques qu'ils accomplissent peuvent être compromises auprès du public. Ce dernier refusera que ces désavantages et les abus de quelques-uns se poursuivent. Il ne percevra que l'échec endémique des offices dans leurs efforts pour veiller aux intérêts tant du public en général que des particuliers.

Refonte de la réglementation

Les caractéristiques générales d'un bon processus de réglementation ont été bien définies dans les écrits portant sur ce sujet et sont généralement acceptées[1]. Il n'est pas nécessaire de les répéter ici puisqu'il est évident que des questions telles que la composition et les mandats des organismes de réglementation établis par la loi, la prise de décisions sans préjugés et fondée sur les renseignements pertinents, l'impartialité et la responsabilité, quant aux procédures, sont des composantes toutes aussi importantes pour la réglementation efficace des offices de commercialisation des produits agricoles que pour la réglementation d'autres institutions ou secteurs. Les recommandations formulées portent plutôt sur dix aspects précis où des changements s'imposent pour améliorer la réglementation des offices de commercialisation des produits agricoles et ce, pour éviter les résultats défavorables du passé et rendre le public plus confiant à l'avenir.

La plupart des recommandations formulées dans les paragraphes qui suivent intéressent des organismes de réglementation établis par la loi tels que le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, ainsi que les très gros offices, les conseils ou les commissions de réglementation des provinces. Toutefois, la première recommandation s'adresse aux offices de commercialisation des denrées.

1/ *Les offices de commercialisation devraient être composés, dans une proportion importante (par exemple, un quart), de membres nommés de l'extérieur et chargés de préciser et de représenter l'intérêt public.* Cette façon de procéder a été adoptée dans d'autres pays où des monopoles statutaires ont été créés pour la commercialisation des produits agricoles. Une mesure symbolique analogue a été prise au Canada à l'égard des offices nationaux de commercialisation des œufs et de la volaille. Les offices qui n'ont rien à cacher n'ont rien à craindre et ont tout à gagner de la mise en pratique de ce principe.

La composition des organismes de réglementation établis par la loi est une question beaucoup plus importante.

2/ *Les membres des organismes de réglementation établis par la loi devraient être absolument impartiaux. La majorité d'entre eux devrait représenter l'intérêt public, le reste devant regrouper des producteurs, des consommateurs, des représentants d'usines de transformation et des commerçants*[2].

La réglementation perd de sa crédibilité dès le début lorsqu'en vertu de la loi ou de la pratique courante, la majorité des membres des organismes de réglementation établis par la loi proviennent directement des secteurs réglementés ou sont des défenseurs bien connus des intérêts des agriculteurs. Il s'agit en effet d'une stipulation de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et d'une pratique courante dans plusieurs provinces. En outre, sur le plan fonctionnel, il ne devrait pas y avoir de situations où des membres représentant des intérêts particuliers, ou des membres à temps plein, n'ont pas également accès à l'information et ont une plus ou moins grande influence sur la prise de décisions. Au niveau fédéral, de plus, *il semble tout à fait inacceptable que le Conseil national de commercialisation des produits agricoles participe à l'élaboration des programmes qu'il est appelé à surveiller puisqu'il se trouve donc à la fois juge et défenseur.*

La troisième recommandation qui est connexe comporte deux volets. Elle porte sur deux aspects de la réglementation, les organismes et leur compétence, à savoir sur l'équilibre des pouvoirs des organismes de réglementation établis par la loi en matière de consultation, de prise de décisions et d'arbitrage, et sur le degré d'indépendance de ces organismes par rapport aux ministres.

3a/ *Il importe de dissocier les organismes de réglementation établis par la loi des appels interjetés contre les décisions auxquelles ils ont participé.* À ce sujet précis, nous félicitons l'Ontario d'avoir créé un tribunal distinct et indépendant d'appels relatifs aux produits agricoles qui est chargé de se prononcer sur

les appels interjetés par des personnes ou des groupes lésés par les règlements et les décisions des offices de producteurs. Très souvent, une mesure de ce genre résulte d'un travail concerté avec les organismes de réglementation établis par la loi et a été autorisée par ceux-ci. Il est injuste et non souhaitable, tant sur le plan de la réglementation que sous l'angle juridique, d'exiger que les responsables initiaux d'une décision se prononcent sur leurs propres actes.

3b/ *Les organismes de réglementation établis par la loi doivent être des organismes impartiaux qui agissent davantage en vertu de lois précises et selon les orientations du cabinet et subissent une moins grande influence de la part des ministres que ce n'est le cas à l'heure actuelle.* Si les organismes de réglementation établis par la loi n'étaient pas dominés par les membres-producteurs ni favorables à leurs intérêts, mais semblaient plutôt favoriser l'intérêt public, le public en général ne serait pas préoccupé autant qu'il l'est à l'heure actuelle par les relations étroites qui existent actuellement entre ces organismes et les ministres de l'Agriculture.

Toutefois, pour que la présente recommandation soit valable, nous en formulons une quatrième.

4/ *Les objectifs de la réglementation doivent absolument être énoncés de façon explicite.* À l'heure actuelle, ces objectifs sont malheureusement beaucoup trop vagues. Dans ces conditions, l'interprétation nécessaire de leur mandat constitue un fardeau injuste pour les organismes de réglementation établis par la loi et ceux-ci ainsi que d'autres organismes ne disposent que de critères très vagues pour évaluer le rendement et le progrès réalisé en fonction d'objectifs de réglementation précis. À ce sujet, les lignes directrices transmises en janvier 1979, par le ministre de l'Agriculture au Conseil national de commercialisation des produits de ferme, pour lui indiquer comment superviser et réglementer les offices de commercialisation nationaux, constituent un précédent positif qui mérite d'être plus répandu[3]. L'importance de ces directives est d'indiquer clairement au Conseil qu'il doit s'assurer que les offices veillent aux intérêts tant des consommateurs et des usines de transformation que des producteurs, et de préciser à nouveau que son mandat consiste à favoriser la solidité, l'efficacité et le caractère concurrentiel des systèmes de production et de commercialisation. En termes plus explicites, les faits montrent clairement que les organismes de réglementation établis par la loi favorisent indûment les producteurs et jouent principalement le rôle de services d'établissement des taux. Pour se mériter une plus grande confiance du public, ces organismes doivent nécessairement refaire leurs ordres de priorités, ce dont il est question dans la cinquième recommandation.

5/ *Les organismes de réglementation établis par la loi doivent s'intéresser davantage à l'expansion et à la restructuration des marchés qu'à l'établissement des taux, et doivent faire preuve d'autant d'attention en ce qui concerne les intérêts d'autres secteurs qu'ils le font dans le cas des agriculteurs.* Certes, l'établissement des taux et des prix par les offices et la réglementation et le contrôle de ces derniers par les organismes établis par la loi demeureront d'une importance primordiale. Par ailleurs, la reconnaissance par certains organismes statutaires d'un gonflement non justifié des prix des produits réglementés est la preuve la plus concrète de l'échec de la réglementation. À notre avis, la mise en application de la sixième recommandation serait le meilleur moyen parmi tous les changements possibles de rétablir la confiance dans la réglementation des offices de commercialisation.

6/ *Les organismes de réglementation établis par la loi devraient faire en sorte que les prix des denrées faisant l'objet d'une gestion de l'offre ne soient pas plus élevés qu'il ne le faut pour garantir des profits normaux aux producteurs dont l'efficacité est connue, acceptable et croissante.* Pour faire en sorte que les prix soient fixés à des niveaux convenables, il faudrait que les organismes de réglementation établis par la loi aient accès à des renseignements détaillés sur les niveaux, la nature et la distribution des coûts et des avantages de production des produits en question. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. En outre, il ne s'agit que d'un exemple d'une caractéristique plus générale de la réglementation actuelle des offices de commercialisation, soit le manque d'information pertinente d'ordre technique et économique sur les sous-secteurs de denrées réglementées auquel les organismes de réglementation établis par la loi doivent faire face lorsqu'ils prennent des décisions en matière de réglementation. Le manque d'information de base pour la prise de décisions relatives à des questions d'une importance capitale est alarmant et il faudrait s'empresser de remédier au problème.

7/ *Pour accroître l'information qu'utilisent les organismes de réglementation pour prendre leurs décisions, il faudrait que ces organismes améliorent leur capacité interne de recherche et d'analyse, qu'ils aient davantage recours au personnel de recherche des ministères gouvernementaux et qu'ils demandent à des services de recherche indépendants de faire des études.*

8/ *Les organismes de réglementation établis par la loi devraient rendre plus régulièrement compte au public de leurs décisions et des conséquences de ces décisions pour tous les intéressés.* La responsabilité

à l'égard du public est considérée comme un aspect primordial du processus de réglementation et, à cet égard, les organismes statutaires de réglementation des offices de commercialisation des produits agricoles s'acquittent mal de leur tâche. Pour être plus précis, il est rare que les organismes de réglementation établis par la loi publient d'avance des calendriers indiquant les dates de prise de décisions. De même il n'est pas courant qu'ils invitent les partis intéressés autres que les producteurs à faire connaître leurs points de vue, qu'ils favorisent le dialogue préalable, ou accordent un accès libre et complet à l'information pertinente en temps opportun. En outre, les organismes statutaires de réglementation des offices de commercialisation ne fournissent généralement pas de comptes rendus de leurs décisions où sont détaillés les possibilités étudiées et leurs caractéristiques ainsi que les motifs invoqués pour le choix. Ils ne publient pas non plus d'analyses des répercussions favorables et défavorables de leurs choix sur le plan de la distribution. Énoncer le problème, c'est en définir la solution. Nous recommandons donc que les organismes évaluent régulièrement les programmes de commercialisation qu'ils surveillent et publient des analyses trimestrielles de tous les changements apportés aux dispositions et aux règlements qui influent sur les programmes de commercialisation pour lesquels ils sont responsables. En outre, leurs rapports annuels au Parlement et aux assemblées législatives des provinces ne devraient pas être aussi succincts, farcis de statistiques et produits par pure formalité comme c'est le cas actuellement, mais devraient plutôt constituer des documents contenant des données fondamentales et portant sur des questions de fond qui alimenteront et stimuleront de vifs débats parlementaires et publics sur les politiques des offices et sur leurs répercussions.

9/ *Les organismes de réglementation établis par la loi et les offices régissant les denrées devraient permettre, en temps opportun, un accès complet et libre à toute information pertinente en matière de réglementation.* Toute discussion ou prise de décision en matière de politiques repose sur l'accès aux renseignements pertinents. Sans accès à l'information nécessaire pour prendre des décisions en matière de réglementation, il est impossible d'évaluer ou d'étudier une question en connaissance de cause et l'on ne peut s'attendre que les décisions prises inspirent la confiance du public. Les offices de commercialisation des producteurs et les organismes de réglementation établis par la loi ne peuvent pas et ne devraient pas être considérés comme des particuliers, lorsqu'il s'agit de la diffusion de l'information, puisqu'ils sont des organismes créés par le public et responsables de leurs actes devant lui. Par exemple, l'information nécessaire pour élaborer et mettre à jour des formules de prix de revient qui doit être recueillie auprès des particuliers n'est confidentielle que dans la mesure où l'identité de la personne demeure secrète. Le contenu de ces bases de données est d'une importance capitale pour l'élaboration de mesures de réglementation et l'évaluation de leurs conséquences sur le plan de la distribution.

10/ *Il doit y avoir un contrôle indépendant et officiel des marchés agricoles réglementés.* Étant donné que l'objectif ultime de la production est la consommation, il faudrait accorder une plus grande importance aux intérêts des consommateurs. À cet égard, il y a lieu d'étudier la pratique britannique selon laquelle un comité indépendant des consommateurs conseille le Parlement sur les conséquences des programmes de commercialisation pour les consommateurs. Deuxièmement, le bill C-42[4] a peut-être exagéré la réglementation en établissant un second niveau de surveillance pour les offices qui auraient pu être convenablement réglementés en vertu des lois existantes et en prévoyant le recours aux tribunaux pour récuser les mesures des offices qui ont été sanctionnées par le Parlement. Néanmoins, les autres dispositions du bill C-42 qui s'appliquaient aux offices de commercialisation des produits agricoles étaient valables. Par exemple, *il y aurait lieu de mettre à exécution la proposition selon laquelle un administrateur de la politique de la concurrence devrait ordonner que des enquêtes soient menées, intervenir dans les dossiers touchant aux activités des offices nationaux de commercialisation des produits agricoles et présenter des recommandations à l'occasion d'audiences publiques sur des questions relatives aux programmes de commercialisation des produits agricoles.* Cette mesure permettrait de rétablir l'équilibre entre les intérêts des producteurs et ceux des autres groupes, d'institutionnaliser l'influence et la responsabilité des ministères gouvernementaux autres que celui de l'Agriculture et, en plus des autres changements recommandés, de rapprocher le jour où les offices de commercialisation des produits agricoles seront considérés comme des institutions généralement acceptées et respectées pour leur apport constructif à la stratégie alimentaire du Canada.

14 Conclusions

En entreprenant la présente étude, nous avions pour tâche d'analyser l'intervention et la réglementation économiques en agriculture en regard des objectifs que le gouvernement a fixés au secteur de l'agriculture et au secteur alimentaire dans son ensemble, et de l'incidence des offices de commercialisation. C'est ce que nous avons fait. Nous présentons ci-dessous les conclusions auxquelles nous sommes parvenus. Tout d'abord, il y a lieu de faire certaines mises au point.

Il faudrait affirmer et ce, de façon explicite, qu'il existe des moyens de seconder les agriculteurs et d'aider le secteur agro-alimentaire à exploiter ses possibilités, moyens qui ne nécessitent pas la création de monopoles statutaires de commercialisation des producteurs, encore moins pour ceux qui détiennent des pouvoirs de gestion de l'offre et qui président aux ententes relatives aux prix indexés. On pourrait faire directement, par le biais du système de fiscalité et de dépenses, les paiements de transfert visant à soutenir et à stabiliser les revenus des producteurs et à stimuler la production. Le maintien d'une efficacité concurrentielle et d'une viabilité autosuffisante pourrait être favorisé par une amélioration de la productivité, l'exploitation des ressources et des programmes d'aide à l'adaptation nécessaire. Il serait également possible de poursuivre l'expansion des marchés, l'amélioration de leur efficacité du point de vue de l'exploitation et des prix, ainsi que la correction des disparités observées entre leur pouvoir de négociation, grâce à des programmes de développement des marchés, à une politique commerciale, à une politique de la concurrence, à des commissions chargées de la réorganisation à l'échelle de l'industrie, ainsi qu'à des coopératives de producteurs volontaires pour des fins de commercialisation. Dans la présente étude, nous n'avons pas exploré cette autre série de programmes, non par manque d'intérêt ou de conviction de notre part, mais plutôt parce que, dans le cadre d'une étude de la *réglementation responsable*, nous avons jugé au départ qu'il était plus utile de déterminer les voies offertes à une *réforme* des politiques, des procédés et des instruments qui servent actuellement à la réglementation économique de l'agriculture. En outre, nous sommes persuadés que les politiques relatives aux denrées, axées sur le soutien et la stabilisation des prix et des revenus, les offices de commercialisation, les programmes de gestion de l'offre ainsi que les techniques d'établissement des prix indexés peuvent tous trouver une place constructive et durable dans la politique agro-alimentaire du Canada, et ce, à condition que leur utilisation soit modifiée de manière à entraîner une diminution des pertes allouées, des contestations entourant les transferts de revenus et des restrictions à court terme, ainsi qu'une réduction des risques pour le secteur alimentaire et pour l'ensemble du pays, à long terme.

Il convient de souligner que la présente enquête est concentrée sur un aspect de l'intervention du gouvernement dans le secteur agricole alors qu'une partie très importante de l'activité gouvernementale dans le secteur porte sur des questions telles que la recherche et l'expansion, la santé des plantes et des animaux, les normes et la sécurité dans le secteur alimentaire, l'approvisionnement en ressources, la fiscalité et le crédit, et le développement des régions, du marché et de l'industrie. De telles interventions nécessitent toutefois un soutien important de la part du public car, personne ne l'ignore, les effets de ces interventions en termes d'allocation et de distribution peuvent être presque aussi importants que les programmes concernant les denrées sur lesquels porte cette étude. Nous sommes conscients que le mandat restreint de notre enquête peut donner lieu à l'expression d'une opinion partielle et exagérée de l'engagement global du gouvernement dans le secteur alimentaire du Canada.

Des restrictions budgétaires nous ont empêchés d'approfondir les aspects de la réglementation économique que nous avons analysés; il va s'en dire que nous aurions dû le faire. Par conséquent, il faut considérer les résultats empiriques présentés dans cette étude comme des indications de la direction à suivre et des ordres d'importance plutôt que comme des énoncés définitifs. De plus, des secteurs entiers

de l'enquête, tels que les effets verticaux des programmes agricoles sur d'autres intervenants du secteur alimentaire[1], les interactions entre les programmes de denrées et les dimensions régionales des politiques agricoles, n'ont pas reçu toute l'attention qu'ils méritaient. Cependant, les résultats empiriques fournis par les spécialistes des denrées et d'autres qui se sont joints à nous dans la présente recherche ont suffisamment d'ampleur et de force pour illustrer certaines questions fondamentales liées à la politique agro-alimentaire au Canada.

Avant d'étudier ces questions, il convient d'énoncer que, selon nous, le secteur alimentaire du Canada se comporte très bien. C'est un secteur en croissance. La plupart des intervenants y trouvent amplement leur compte. Les consommateurs ont accès à un approvisionnement en aliments abondant, varié et sûr. Ils peuvent répondre à leurs propres besoins avec une proportion relativement faible et à la baisse de leur revenu disponible. Les exportations de produits agricoles et alimentaires constituent une source importante de gains en devises étrangères. Le Canada utilise l'abondance de ses produits agricoles pour répondre, selon des conditions commerciales et des conditions de faveur, à une partie importante de la demande croissante d'aliments qui existe dans les pays moins bien pourvus en ressources alimentaires. En outre, comme nous l'avons souligné dans le corps du rapport, on peut dire des programmes concernant la protection, les transferts de revenus et la stabilisation que nous étudions qu'ils sont modestes en regard des normes internationales, qu'ils comportent un grand nombre de caractéristiques constructives et qu'ils sont conçus pour réaliser de multiples objectifs largement soutenus par le public. Et bien que certains d'entre eux puissent aujourd'hui sembler mal orientés, excessifs et non rentables, on les a mis en œuvre à l'origine en vue de combattre des problèmes économiques et sociaux très réels du secteur de l'agriculture, du secteur alimentaire et de la société rurale.

En dépit de cette situation, dans les secteurs de l'agriculture que nous avons étudiés où intervient le gouvernement, nous avons dévoilé plusieurs caractéristiques inquiétantes de la politique contemporaine et de ses effets. Nous ne répéterons pas les réserves au sujet des politiques particulières concernant les denrées et les solutions de remplacement que nous avons proposées. Dans la présente conclusion, nous déterminons plutôt dix questions relatives à la politique agro-alimentaire qui sont, d'après nous, d'une importance primordiale et qui doivent faire l'objet d'une étude publique.

Premièrement, la réglementation économique est des plus avancée dans l'industrie des produits de la volaille et des produits laitiers. C'est le secteur où les résultats de l'intervention du gouvernement sont le moins acceptables. Quel que soit le point de vue où l'on se place, les transferts de revenus consentis chaque année aux producteurs d'œufs et de poulets de gril, et probablement de dindons, sont exorbitants. Les transferts consentis aux producteurs de lait de consommation et de lait de transformation sont plus restreints par habitant mais, au total, ils sont énormes. En outre, ces transferts sont effectués au moyen d'instruments non rentables et régressifs sur le plan social, sans échéance. Les transferts en faveur des producteurs de ces denrées doivent être diminués et il faut mettre en place des politiques qui feront finalement disparaître le besoin de ces transferts.

Deuxièmement, les sous-systèmes de denrées susmentionnés, plus particulièrement les œufs et les poulets, projettent un éclairage important sur l'utilisation pratique de la gestion de l'offre en tant que technique de réglementation. L'utilisation de la gestion de l'offre est bien intentionnée et contient en quelque sorte la promesse de corriger les lacunes du marché et d'atteindre des objectifs sociaux importants, mais nous avons conclu que l'abus des programmes de gestion de l'offre a atteint le stade dangereux où il est hors de contrôle. Il n'y a pas lieu de se préoccuper seulement, ou même principalement, de la taille des transferts de revenus que les producteurs sont actuellement autorisés à effectuer. On doit plutôt s'inquiéter de l'avenir assez sombre auquel devra faire face le prochain groupe de producteurs qui devra assumer à son tour ces sous-systèmes de gestion de l'offre. Si la présente génération permet aux industries de réaliser d'énormes profits, la prochaine devra porter le fardeau des coûts. En outre, les projets de gestion de l'offre s'ajoutent aux forces centrifuges toujours présentes qui menacent d'affaiblir l'union économique et la solidarité nationale du Canada en divisant le marché national en plusieurs sous-marchés provinciaux[2].

Notre troisième conclusion consiste donc à affirmer qu'il faut fermement résister aux propositions visant à étendre les programmes de gestion de l'offre aux autres secteurs de l'agriculture canadienne, et particulièrement au secteur des viandes rouges, jusqu'à ce que nous ayons appris à employer ces techniques d'une manière risquant moins d'entraîner des abus à court terme et ne constituant pas à plus long terme une menace aussi importante pour le Canada et les agriculteurs eux-mêmes.

La quatrième question porte sur l'utilisation d'une formule de fixation des prix qui ferait partie intégrante des programmes de gestion de l'offre. La pratique courante dans ce domaine laisse également à désirer, comme l'attestent les résultats économiques qu'elle

engendre. Heureusement, une solution est facilement accessible; il s'agit de l'utilisation des valeurs des contingents comme outils de gestion des prix. À notre avis, aucune autre mesure ne réussirait mieux à obtenir des ententes relatives à la fixation de prix indexés des résultats plus défendables que ceux consistant à faire varier inversement les prix en fonction des valeurs des contingents[3].

Un cinquième secteur sur lequel il faut se pencher est l'échec manifeste de la réglementation des monopoles statutaires dans l'agriculture canadienne, comme en font foi l'existence et la persistance des abus et des résultats indéfendables dans la partie de l'intervention économique auprès du secteur agricole qui se prête à la gestion de l'offre et à l'établissement de prix administrés. Le dossier pertinent fait voir que les organismes de réglementation établis par la loi ont été gênés dans leurs activités par des mandats imprécis et un pouvoir inadéquat. Mais ils se sont également montrés réticents à informer les ministres et le public de l'obtention de résultats injustifiés ou à exercer les pouvoirs qu'ils détiennent pour rejeter les décisions de l'Office des producteurs qui sont à l'origine de tels résultats. Dans certains cas, les organismes de réglementation établis par la loi ont abandonné leurs pouvoirs aux mains des groupes mêmes qu'ils étaient censés réglementer, ils sont devenus assujettis à ces derniers ou ils ont recruté leurs membres au sein de ces groupes. Il n'est pas étonnant que les résultats aient été si peu satisfaisants pour tous, sauf pour les agriculteurs. Il semble impérieux de modifier la composition des organismes de réglementation établis par la loi afin d'obtenir un équilibre différent entre les intérêts des agriculteurs, ceux d'autres intervenants du secteur alimentaire et l'intérêt national; que ces organismes soient placés sous une direction plus précise et plus statutaire; et qu'ils se préoccupent moins de fixer des taux et de protéger le statu quo pour s'employer davantage à accroître l'efficacité de l'industrie, à favoriser une réorganisation et à promouvoir le développement et la croissance.

Le sixième point sur lequel il nous faut insister est la politique relative à l'industrie des grains de l'Ouest à l'intérieur de la politique agro-alimentaire du Canada. Cette question comporte deux dimensions, à savoir le développement de notre potentiel d'exportation et la relation entre le secteur des grains et le reste de l'agriculture canadienne. Le Canada bénéficie d'une situation hautement concurrentielle sur les marchés internationaux des grains et les perspectives du marché à long terme pour les exportations de grains sont très encourageantes. Le rendement des secteurs de la production et des exportations n'a toutefois pas été ces dernières années à la hauteur du potentiel de ces secteurs et l'on peut se demander si les possibilités du marché pourront être exploitées au cours des années à venir. Échouer dans ce domaine entraînerait des conséquences fâcheuses pour le bien-être de l'agriculture des Prairies, pour la prospérité nationale ainsi que pour l'harmonie entre les régions. De plus, ne pas réussir à accroître les exportations de grains risquerait d'orienter vers l'intérieur, sur le marché national, la capacité de production croissante de l'agriculture de l'Ouest et d'exercer des pressions à la baisse sur les prix et les revenus agricoles dans l'ensemble du Canada, tant pour ce qui est des cultures que du bétail. Parallèlement, la demande mondiale de grains, même si elle affiche une courbe ascendante, est essentiellement instable. Par conséquent, il faut élaborer des ententes qui tiendront compte de l'instabilité économique dans le secteur des grains de l'Ouest et qui empêcheront cette instabilité de se répandre dans le secteur des cultures et de l'élevage dans tout le pays. Ce sont là des secteurs ayant nettement besoin d'interventions publiques multidimensionnelles. Les objectifs poursuivis sont les suivants : accroître la capacité de production; favoriser le mélange des produits que requièrent les marchés; améliorer le système de manutention, d'entreposage et de transport des grains; intégrer le transport des grains dans une politique plus vaste de transport des denrées; réaliser l'équilibre approprié entre la réglementation qui doit s'occuper de l'utilisation d'un système de transport limité et linéaire (l'égalité d'accès comme déterminant primordial de la politique et l'utilisation de signaux concernant les prix devant servir d'incitation à l'utilisation plus efficace du système); concevoir des ententes visant la stabilisation des prix et des revenus qui neutraliseront les variations du marché à court terme et favoriseront une production régulière de grains ainsi que le développement rationnel de l'élevage du bétail et de la production de viande; et éviter de biaiser les avantages comparatifs entre les régions.

Un certain progrès a été enregistré ces dernières années au sujet de quelques aspects de cette série de questions interdépendantes. L'expansion des parcs de wagons-trémies et des espaces des terminus, l'adoption de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, les modifications de la façon de fixer les prix des céréales fourragères et de commercialiser ces produits constituent tous des réalisations dignes de mention. Néanmoins il reste encore beaucoup à faire. Il est urgent de résoudre la question de l'Accord du Pas du Nid de Corbeau. Il faut également se presser de créer un environnement et des mécanismes qui favoriseront une recherche en commun de solutions pratiques aux problèmes mutuels et interreliés et tendront à faire disparaître les rivalités tenaces

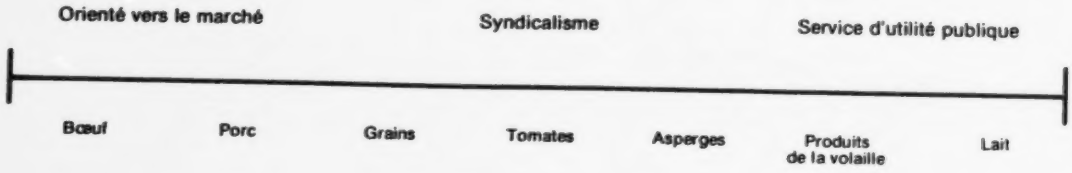
qui existent entre les organismes publics et privés et qui semblent si souvent paralyser toute intervention. Mais le défi le plus important que doivent relever les gouvernements, c'est celui de réunir les divers éléments dispersés des politiques et des programmes concernant le grain en un tout synergique. Bien que les déficiences observées dans une portion du système actuel de production et de commercialisation et dans le mélange des politiques ne soient pas en soi terriblement contraignantes ou coûteuses, leur interaction se combine pour créer un coût global, direct et indirect, énorme, situation à laquelle il faut mettre fin.

Septièmement, il faut accorder beaucoup d'attention à l'instabilité économique croissante que connaissent le secteur de l'agriculture et le secteur alimentaire considérés globalement. Tout concourt à annoncer que se poursuivra durant les années 80, la turbulence sur le marché mondial des grains qui a caractérisé les années 70. L'instabilité des marchés de grains se traduit par une instabilité de la production, des coûts et des marges bénéficiaires dans le secteur de l'agriculture animale. Le secteur commercial de l'agriculture, c'est-à-dire la petite proportion d'exploitations agricoles qui produit la majeure partie de la production agricole, est de plus en plus vulnérable à l'instabilité du marché et des coûts suite à la dépendance croissante à l'égard des matières premières achetées et des fonds empruntés. L'intervention dans le secteur agricole en vue d'accroître la stabilité du secteur alimentaire global nous semble une justification défendable d'une réglementation économique dans ce secteur. Le problème est de savoir comment l'établir. D'une part, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles semble avoir trop peu d'influence sur la stabilité tandis que, d'autre part, la gestion de l'offre et les systèmes de prix indexés paraissent avoir réalisé la stabilité au niveau de la ferme à un coût trop élevé, en termes de perte d'efficacité et d'une redistribution des revenus difficile à défendre. Une tâche importante incombant aux responsables de la politique canadienne serait, semble-t-il, d'élaborer un ensemble d'instruments qui stabiliseront les variables économiques clés de l'agriculture tout en résistant à la tentation de s'orienter vers des systèmes réglementés qui isolent le secteur alimentaire canadien des conditions d'un marché concurrentiel. Comme Josling le fait remarquer, et comme l'attestent les ententes canadiennes au sujet de la fixation des prix de la production et de la commercialisation des produits de la volaille et du lait, la stabilisation autour des tendances sensibles à la conjoncture peut accroître l'efficacité de la production : s'isoler de ces tendances, c'est engendrer des difficultés et rendre encore plus coûteuse une adaptation éventuelle[4].

Huitièmement, nous sommes surpris de l'incidence de la structure hétérogène de l'agriculture sur la politique agricole. Une telle hétérogénéité ne permet pas d'envisager d'une façon uniforme les circonstances et les besoins très différents des exploitations agricoles de tailles et de types divers. Elle favorise plutôt une grande sélection selon laquelle les ensembles différenciés de programmes sont conçus de manière à répondre aux groupes cibles particuliers dans le secteur de l'agriculture. Admettre les réalités structurelles de l'agriculture tendrait à détacher la réglementation économique de la protection, des transferts de revenus et de l'encouragement accordé aux structures et au comportement anticoncurrentiels. Cela reviendrait aussi à donner plus d'importance à l'amélioration de la productivité, à l'aide à fournir à l'adaptation structurelle ainsi qu'au développement du marché. Cette attitude comporterait l'avantage supplémentaire de ralentir le « cannibalisme économique », la distinction qui s'opère entre la propriété foncière et l'exploitation des terres, ainsi que l'évolution vers la location. Ces phénomènes se produisent actuellement dans l'agriculture canadienne par suite, en grande partie, des avantages des programmes actuels qui profitent surtout aux grandes exploitations agricoles[5]. En outre, cesser de prétendre que l'agriculture constitue un monolithe homogène tendrait à rendre la politique agro-alimentaire beaucoup moins « agraire ». En effet, les exploitants de petites fermes dépendent déjà davantage pour leur bien-être économique des possibilités de gain qu'ils peuvent tirer d'emplois non agricoles que des conditions économiques de l'agriculture, tandis que les agriculteurs commerciaux dépendent plus d'une solide politique macroéconomique que d'une politique agricole. Au cours des années à venir, les agriculteurs commerciaux du Canada s'intéresseront bien davantage aux tendances inflationnistes, aux taux d'intérêt, à la valeur de la monnaie et aux taux de croissance de la demande au pays et à l'étranger qu'aux paramètres des programmes agricoles à caractère national.

Le neuvième secteur où il reste beaucoup à faire, c'est celui du procédé de formulation d'une politique à l'intention du secteur agro-alimentaire. Bien que d'énormes progrès aient été enregistrés dans ce secteur ces dernières années, on y relève toujours des lacunes alarmantes. La politique est toujours largement orientée vers l'élément agricole du secteur. Les autres participants légitimes du processus n'y ont pas le même accès. Il n'y a aucune manifestation institutionnelle fermement établie d'un engagement envers une « politique alimentaire ». Il faut accroître considérablement les renseignements sur lesquels doivent s'appuyer les politiques élaborées; il faut multiplier les études analogues à celle que nous

Figure 14-1
Quel type d'agriculture ?



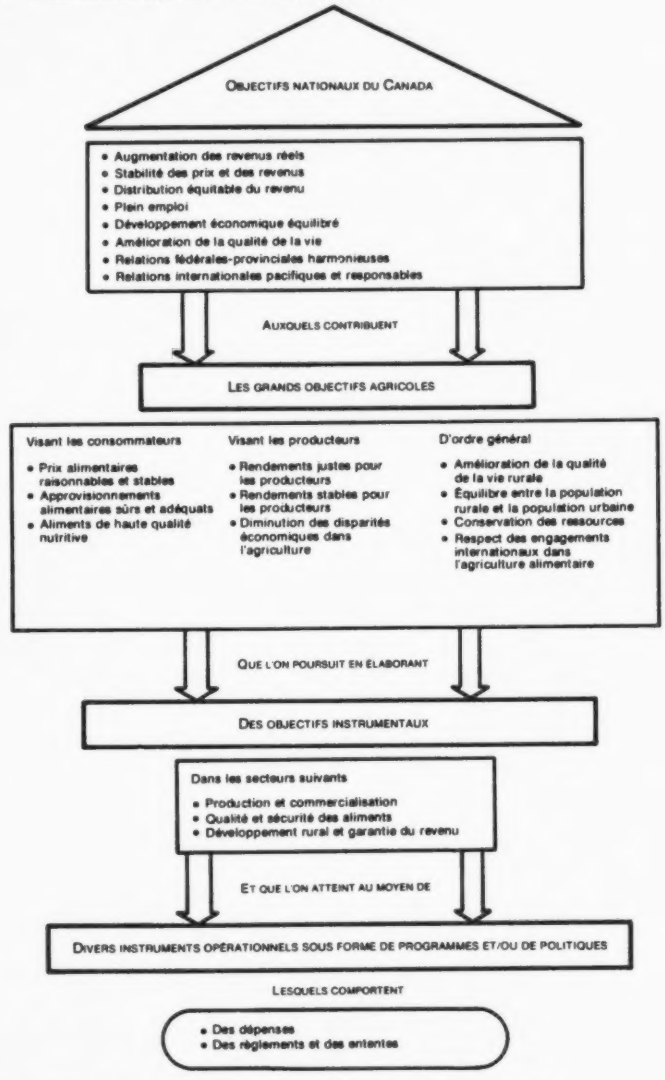
menons en ce moment. De tels travaux doivent être commandités et menés conjointement par tous les intervenants de l'industrie alimentaire et par une gamme étendue de personnes intéressées au sens critique développé.

En définitive, à mesure que la présente étude progressait, les auteurs ont constaté que la question au cœur de cette analyse est la suivante : « quel type d'industrie agricole voulons-nous au Canada ? » La figure 14-1 contient un éventail des ententes visant la production et l'établissement des prix de chacun des produits analysés. Ces ententes représentent toute la gamme des possibilités, allant des systèmes orientés surtout vers les marchés aux ententes à caractère de cartel qui ont toutes les caractéristiques des associations médiévales, aux systèmes de denrées apparentés à des services d'utilité publique appartenant à des intérêts privés mais réglementés par l'État. Nous affirmons que nous considérons comme un grave présage de malheur le fait que l'on s'oriente, à partir de systèmes concurrentiels, par le biais d'un syndicalisme latent, vers une réglementation par l'État. En effet, d'après les preuves recueillies à l'occasion de la présente enquête, il nous est impossible de croire qu'une telle tendance est favorable à l'intérêt du pays, ou, finalement, de la génération actuelle et des générations futures d'agriculteurs canadiens.

Appendices

A Objectifs alimentaires et agricoles du Canada

Figure A-1
La hiérarchie des objectifs nationaux et agricoles



SOURCE Agriculture Canada, *Orientation of Canadian Agriculture*, vol. 2, Ottawa, 1977, p. 11.

Figure A-2

Contribution des objectifs agricoles à la réalisation des objectifs nationaux

Objectifs agricoles	Objectifs nationaux							
	Augmentation du revenu réel	Stabilité des prix et des revenus	Distribution équitable du revenu	Plein emploi	Développement économique équilibré	Amélioration de la qualité de la vie	Relations fédérales-provinciales harmonieuses	Relations internationales pacifiques et responsables
Visant les consommateurs								
Prix alimentaires raisonnables et stables	++	++	+		-			-
Approvisionnements alimentaires sûrs et adéquats		++		+	+			+
Aliments de haute qualité nutritive						++		
Visant les producteurs								
Rendements justes pour les producteurs	++		+				+	
Rendements stables pour les producteurs	+	++			+	+		-
Réduction des disparités économiques dans l'agriculture			++	+	++		+	
D'ordre général								
Amélioration de la qualité de la vie rurale					+	++		
Équilibre entre la population rurale et la population urbaine	-				++	++	+	
Économie des ressources fondamentales		+			++	++		
Respect des engagements internationaux dans le secteur de l'agriculture alimentaire	-					+		++

NOTE Les signes traduisent des jugements relatifs à la mesure montrant que le progrès enregistré dans la réalisation des objectifs agricoles influe sur la réalisation des objectifs nationaux : le signe moins (influence négative); absence de signe (influence négligeable); le signe plus (influence positive); double signe plus (influence largement positive).

SOURCE Agriculture Canada, *Orientation of Canadian Agriculture*, vol. 2, p. 12.

Figure A-3

Contributions des objectifs instrumentaux à la réalisation des objectifs agricoles

Objectifs instrumentaux	Objectifs agricoles: Visant les consommateurs: Prix alimentaires raisonnables et stables	Visant les consommateurs: Approvisionnements alimentaires sûrs et adéquats	Visant les consommateurs: Aliments de haute qualité nutritive	Visant les producteurs: Rendements justes pour les producteurs	Visant les producteurs: Rendements stables pour les producteurs	Visant les producteurs: Réduction des disparités économiques	D'ordre général: Amélioration de la qualité de la vie rurale	D'ordre général: Équilibre entre la population rurale et la population urbaine	D'ordre général: Économie des ressources	Respect des engagements internationaux dans le secteur de l'agriculture alimentaire
Production et commercialisation										
Production efficace	++	+	+		+					
Commercialisation efficace	++	+	+							
Gestion des ressources efficaces	+	+		±		+	±	-	++	
Développement des marchés		+		++	+			±		
Aide alimentaire et technique efficace				+	+					++
Qualité et sécurité des aliments										
Aliments nutritifs pour tous les Canadiens	++		+	+						
Consommateurs avertis	+		++							
Normes élevées concernant les denrées			++	+						
Diversification de la production	-	++			+				+	
Garantie d'approvisionnements importés	±	++								+
Développement rural et garantie du revenu										
Augmentation du pouvoir de négociation des producteurs	±			++	+	+	+			
Stabilité des rendements des producteurs	±	++		+	++					±
Unités agricoles rentables				+		+	++	++		
Développement de collectivités rurales	+			+		+	++	++		

NOTE Les signes traduisent des jugements relatifs à la mesure montrant que le progrès enregistré dans la réalisation des objectifs agricoles influe sur la réalisation des objectifs instrumentaux : le signe moins (influence négative); absence de signe (influence négligeable); le signe plus (influence positive); double signe plus (influence largement positive). Les signes plus et moins indiquent que l'objectif agricole peut être réalisé de plusieurs manières dont au moins une peut avoir une influence négative sur l'objectif national pertinent.

SOURCE Agriculture Canada, *Orientation of Canadian Agriculture*, vol. 2, p. 23.

Figure A-4

Contribution des programmes et des politiques à la réalisation des objectifs instrumentaux

	Objectifs instrumentaux													
	Production et commercialisation					Qualité et sécurité des aliments					Développement rural et revenu agricole garanti			
Programmes et politiques	Production efficace	Commercialisation efficace	Gestion des ressources efficace	Développement des marchés	Aide alimentaire et technique efficace	Aliments nutritifs pour tous les Canadiens	Information du consommateur	Normes élevées concernant les produits	Diversification de la production	Garantie des approvisionnements importés	Augmentation du pouvoir de négociation des producteurs	Stabilité des rendements des producteurs	Unités agricoles rentables	Développement des collectivités rurales
Paiement direct par le biais des programmes de denrées			-			++			+			+	+	+
Paiement direct par le biais des programmes sociaux	+						+						+	++
Subventions à l'assurance récoltes	+										+	++	++	
Aide au financement des producteurs	+		++								+	+		
Aide à l'entreposage et au transport		+		++					+					+
Programmes de recherche	++			+	+			+						
Services de vulgarisation et d'information	++		+	+		+	++	+			+	+	+	+
Service de mise à l'épreuve	+	+		+			+	++						
Aide technique et alimentaire				-	++ +	+						+		
Publicité commerciale				++					+					
Développement économique rural	+	+								+	+			
Activités administratives														

Règlements :																								
Mesures commerciales et tarifaires	–	–			+									+		+			+					
Taux et règlements concernant le transport		–												–										+
Lois relatives à la concurrence	±	±												+			+		+					
Administration des marchés de produits	–	+			+												+		+					
Lois fiscales				+															+		+			
Normes en matière d'hygiène et étiquetage								+		+		+												
Règles concernant le marché du travail et l'immigration				+																				
Décisions relatives à l'utilisation des terres																								+

SOURCE Agriculture Canada, *Orientation of Canadian Agriculture*, vol. 2, p. 23.

B Gestion de l'offre et valeurs des contingents

Les valeurs des contingents traduisent les rapports revenus-coûts existant pour les producteurs actuels et éventuels des produits sujets aux programmes de gestion de l'offre.

Les valeurs de contingents élevées ont été largement interprétées comme le reflet de la valeur actuelle des rendements additionnels que les producteurs ont obtenus grâce aux offices et aux organismes qui détiennent systématiquement la totalité des approvisionnements sous le niveau d'équilibre, restreignant ainsi le marché, et/ou à la faveur des ententes visant à fixer les prix en fonction du coût de production, ententes qui ont constamment eu pour résultat de fixer les prix à des niveaux bien supérieurs aux coûts réels de production. La valeur des contingents est donc utilisée comme une mesure du surplus économique obtenu par les producteurs grâce aux programmes, des dépenses supplémentaires imposées aux consommateurs, ainsi que de la hausse du prix de revient imposée à la deuxième génération de producteurs qui doivent acheter les « droits » des détenteurs initiaux.

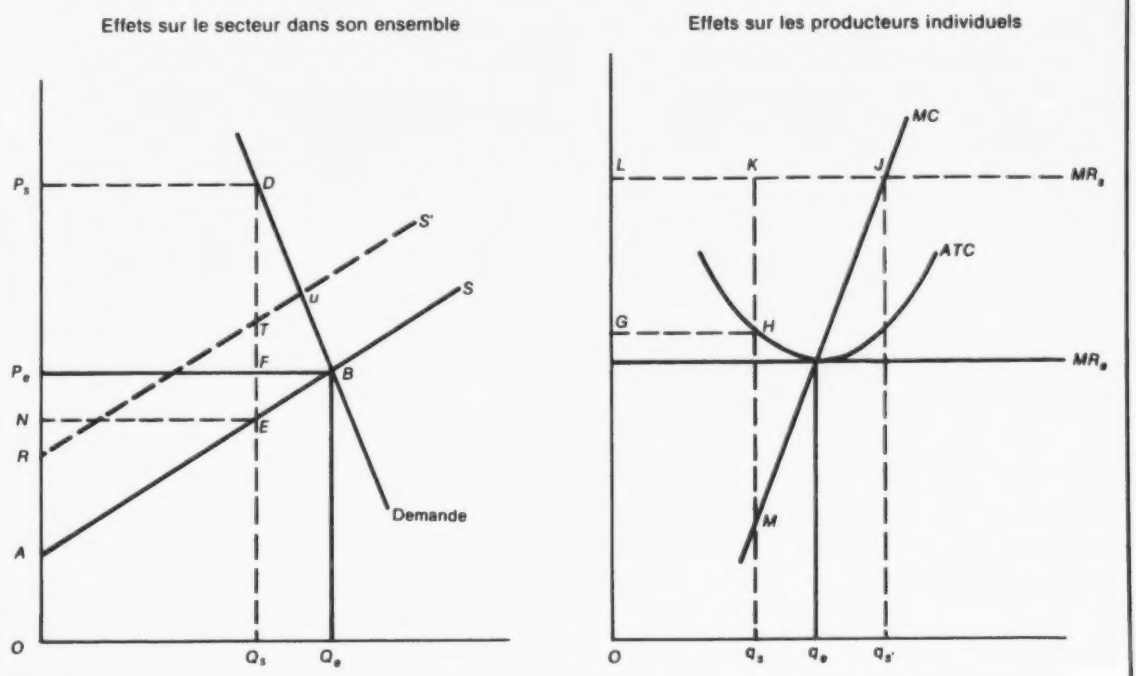
En d'autres termes, dans le cas de l'industrie réglementée, les valeurs globales des contingents sont interprétées comme un reflet de la valeur capitalisée de la hausse des surplus des producteurs ($P_eFDP_S - EFB$), dont fait état la figure B-1. Cette hausse est suscitée par la diminution de la production de l'industrie de Q_e à Q_S et de l'augmentation du prix unitaire de P_e à P_S. Parallèlement, pour un producteur qui réalise initialement des profits normaux pour une production de q_e, au prix de P_e, le programme de gestion de l'offre a représenté un élément de création de rentes de *GHKL* au prix P_S et d'une production de q_S par période chronologique.

En pratique, tenter d'établir une équation entre les valeurs des contingents et les profits réalisés par les monopoles de l'industrie (et, partant, les coûts excessifs des consommateurs) présente certains problèmes.

Deux facteurs peuvent intervenir pour faire en sorte que les valeurs des contingents entraînent une surestimation des avantages des producteurs. Premièrement, le montant que la société consent à payer pour le contingent est déterminé par le rapport qui existe entre les coûts et les revenus marginaux de cette société. Dans le cadre de projets de gestion de l'offre qui entraînent la sous-utilisation des installations fixes, le coût marginal de la production supplémentaire peut être très faible et la valeur nette d'une unité d'un contingent additionnel peut être proportionnellement élevée. Dans la figure B-1, le montant maximal que la société consentirait à payer pour le contingent supplémentaire d'un montant $Oq_{S'} - Oq_S$ serait la valeur actualisée des secteurs *MJK* qui s'accumule avec le temps plus la valeur des ventes finales actualisées de ce montant de contingent. On a prétendu que, dans la mesure où les ajustements de contingents intra-industriels parmi les sociétés traduisent les rapports coûts-revenus marginaux plutôt que moyens, le prix du contingent surestime les rentes produites par les programmes de gestion de l'offre[1]. Le deuxième problème vient du fait que la rente ou le surplus des producteurs existent dans une industrie soumise à la concurrence. Avec le temps, ces rentes « normales » sont intégrées aux prix des ressources dont l'offre est inélastique. Lorsque l'offre est contrôlée par des contingents, ces derniers deviennent un autre élément d'actif dont l'offre est inélastique, de fait, le plus inélastique, de sorte que les contingents puissent attirer une partie des rentes existantes. Dans la figure B-1, les contingents attireraient le secteur $NEFP_e$, et la hausse apparente du surplus des producteurs attribuable à la restriction de l'offre ($NEDP_S - EFB$) serait proportionnellement surestimée par la valeur des droits des contingents.

Deux facteurs sont toutefois à l'origine du fait que les valeurs des contingents *sous-estiment* l'ampleur des distorsions du marché produites par les plans de gestion de l'offre. Tout d'abord, si les détails opérationnels des programmes font augmenter les prix de revient ou les empêchent de diminuer brusquement, et partant, donnent une fonction de l'offre de l'industrie se situant à S' plutôt qu'à S, les rentes de l'industrie (à $RTDP_S$) telles qu'elles sont mesurées par les valeurs des contingents sous-estimeraient alors à la

Figure B-1
La géométrie des programmes de gestion de l'offre



fois la perte des surplus des consommateurs (P_eBDP_S) et la perte de poids mort que représente le programme pour la société (*ABUR* + *TUD*). L'incidence inverse sur les coûts de production des impôts, la non-réalisation des économies d'échelle et de capacité, la répartition politique de la production entre les provinces et la léthargie des entrepreneurs sont des caractéristiques des programmes de gestion de l'offre qui pourraient produire un tel effet. Deuxièmement, les imperfections dans les marchés de contingents ont en général donné lieu à des prix des transactions qui sous-estimaient la valeur des contingents pour les producteurs. Par exemple, pour certains produits relevant de certaines compétences, les contingents n'ont pas été transférables, ou ils l'ont été à des prix imposés, ou encore ils ont été alourdis par des installations superflues ou assujettis à des maximums. Dans la mesure où de telles pratiques ont maintenu à la baisse les valeurs des contingents, ces dernières sous-estiment les avantages qu'en retirent les producteurs, le fardeau des consommateurs et les pertes de bien-être qui sont liées aux programmes de contrôle de l'offre de produits agricoles.

Bien qu'il soit impossible de mesurer l'influence de chacune de ces considérations, les auteurs sont persuadés que les valeurs extraordinaires qu'ont prises les contingents et la hausse persistante de ces valeurs, constituent une preuve non équivoque que les producteurs se servent des pouvoirs qu'ils exercent sur le marché pour extraire des rendements monopolistiques des consommateurs canadiens (et peut-être de ceux qui assurent le traitement et la distribution des produits). Ils ont tendance à croire que les valeurs actuelles des contingents sous-estiment le coût que doivent supporter les consom-

mateurs et les rendements excédentaires des ressources que tirent les producteurs de produits soumis aux programmes de gestion de l'offre. Cette conviction est renforcée par le fait que l'offre des contingents étaient égale à la production au point d'équilibre (Q_e), et même si toutes les transactions relatives aux contingents traduisaient les rapports entre les coûts et les revenus marginaux des sociétés établies, dans un marché parfait de contingents, le prix d'équilibre pour le quota tendrait alors vers zéro[2].

Notes

INTRODUCTION

1 Robert G. Shapiro et David R. Hughes, « An Analysis of the Effects of Government Regulations on the Canadian Fruit and Vegetable Processing Industry », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 11 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1980; Keith Leckie et John Morris, « Study on Government Regulation in the Red Meat Industry », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 8 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1980; Robert D. Anderson, « Government Regulation of the Canadian Dairy Processing, Distributing and Retailing Sector », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 25 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

CHAPITRE 1

1 Voir S. Hoos, *Agricultural Marketing Boards: An International Perspective*, Cambridge, Mass., Bollinger, 1979.

2 Pour connaître toute la gamme et la diversité des pouvoirs de ces organismes et leurs liens avec les politiques publiques relatives à des denrées données, voir la deuxième partie de cette étude et les analyses plus détaillées présentées dans les rapports de recherches préparés pour la présente étude.

3 Une étude récente qui réfute cette perception est celle de K. Wilde et G. Labrosse, « Profits in Food Manufacturing and Distribution », *Food Market Commentary*, vol. 2, nº 2, juin 1980.

4 À ce sujet, voir George Houston, *L'analyse des marges de commercialisation des produits alimentaires, objectifs, méthodes, utilisation*, Série « Documents », Paris, OCDE, avril 1981.

5 Le dédommagement des agriculteurs qui produisent ainsi des biens collectifs est défendu par J. A. McMillan, « The Uniqueness of Agriculture: A New Challenge for Agricultural Economists », *Revue canadienne d'économique*, vol. 27, Compte rendu, 1979.

6 Pour plus de détails, voir D. E. Hathaway, *Government and Agriculture: Public Policy in a Democratic Society*, New York, MacMillan, 1963.

7 Voir J. P. O'Hagan, « National Self-Sufficiency in Food », *Food Policy*, novembre 1976, pp. 355-366.

8 George L. Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

CHAPITRE 2

1 Commission de planification de l'agriculture canadienne, *L'agriculture canadienne des années 70 : Rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

2 Ce concept est particulièrement lié à la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires qui l'a surtout développé dans son rapport final, « La réalité sans détours », Ottawa, 1976.

3 Agriculture Canada, *Orientation of Canadian Agriculture: A Task Force Report*, vol. 2, Ottawa, 1977, pp. 11-12 et 22-23.

4 Agriculture Canada, « An Agricultural Development Strategy for Canada », document interministériel rédigé pour la Conférence des premiers ministres, Ottawa, février 1978 (traduction libre).

5 On trouvera d'autres énoncés du ministère de l'Agriculture où ces thèmes sont élaborés dans « A Food Strategy for Canada » (1977), dans la documentation préparée pour la Conférence nationale sur une stratégie alimentaire, Ottawa, 1978, et, tout récemment, dans « Le défi des années 80 : Une stratégie agro-alimentaire pour le Canada », Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

6 J. D. Forbes, « Institutions and Influence Groups in the Canadian Food Policy Process », une étude préparée pour le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques (à paraître).

7 Ce sujet a été approfondi dans le Huitième Exposé annuel du Conseil économique du Canada, *L'État et la prise des décisions : Application aux politiques de développement de ressources humaines*, Ottawa, Information Canada, 1971.

8 D. M. Shute, « Productivité agricole canadienne, 1961 à 1974 », *Économie agricole du Canada*, vol. 10, nº 6, décembre 1975.

9 Cité dans A. Mouelhi et W. T. Burns, « Programme de développement agricole au Canada », *Économie agricole du Canada*, vol. 8, nº 4, août 1973 (traduction libre).

CHAPITRE 3

1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Examen des politiques agricoles dans les pays membres de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1980.

2 Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*.

3 La raison pour laquelle la plus-value du capital est incluse dans le revenu d'exploitation est que les agriculteurs considèrent leurs gains comme des suppléments à leur fonds de retraite et peuvent donc consommer une plus grande part de leur revenu d'exploitation qu'une personne qui doit mettre de côté une partie de son revenu en prévision de la retraite.

4 Dans son étude, Brinkman énumère et décrit des avantages et avance qu'ils peuvent représenter jusqu'à 50 % de la valeur du revenu agricole net global à des fins d'impôt pour les agriculteurs canadiens.

5 Voir aussi R. Paul Shaw, « Canadian Farm and Non-Farm Incomes », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, nº 4, novembre 1979, pp. 676-682.

6 Brinkman, *Les revenus agricoles au Canada*, p. 54.

CHAPITRE 4

1 Traduction libre d'une observation faite par Philip Thair de l'Université de la Saskatchewan.

2 De plus, le traitement fiscal privilégié accordé à l'occasion du transfert d'une ferme d'une génération à l'autre à l'intérieur d'une même famille crée deux classes de « nouveaux venus » – les fils d'agriculteurs et les autres – et favorise la croissance des exploitations agricoles et le développement d'une « aristocratie terrienne ».

3 Dans le cadre de certains programmes, on a même établi des plafonds (assez élevés) pour le soutien qu'un agriculteur donné peut recevoir. La Loi sur la stabilisation des prix agricoles et la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest sont ainsi conçues.

4 Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Mesures de réforme des structures dans l'agriculture*, Paris, OCDE, 1972.

CHAPITRE 5

1 Cet objectif est évidemment poursuivi par la plupart des pays. Pour plus de renseignements au sujet des questions, des politiques et des programmes de stabilisation, voir Organisation de coopération et de développement économiques, *L'instabilité des marchés des produits agricoles*, Paris, OCDE, 1980.

2 Les ouvrages à ce sujet sont analysés dans D. Coleman, « Some Aspects of the Economics of Stabilization », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 29, nº 3, 1978, pp. 243-256.

3 Voir, notamment, Agriculture Canada, *Le défi des années 80*.

4 Voir K. L. Robinson, « Unstable Farm Prices: Economic Consequences and Policy Options », *American Journal of Economics*, vol. 57, nº 5, 1975, pp. 769-777.

5 Agriculture Canada, *Orientation of Canadian Agriculture: A Task Force Report*, vol. III, Ottawa, 1977, p. 29.

CHAPITRE 6

1 Le degré de stabilité introduit dans le système est facilement exagéré; voir L. J. Martin et T. K. Warley, « The Role of Marketing Boards in Stabilizing Commodity Markets », *American Journal of Economics*, vol. 60, nº 5, décembre 1978, pp. 878-884; et M. M. Veeman et T. S. Veeman, « Marketing Boards in Western Canada », un document préparé pour la Canada West Foundation, Calgary, 1980, pp. 36-54 (reprographié).

2 Peter L. Arcus, « Broilers and Eggs », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 3 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

3 T. E. Borcherding, « The British Columbia Egg Marketing Board: Monopolistic Restrictions and Social Costs », Université Simon Fraser, School of Business Administration and Economics, document 80-03-1, Burnaby (B.C.), 1980.

4 John C. McManus, « On the Efficient Design of an Agricultural Marketing Board », Université Carleton, Département de sciences économiques, Ottawa, juillet 1978 (reprographié).

5 Une étude récente indique que la productivité des producteurs d'œufs de l'Ontario s'est abaissée, entre 1971 et 1975-1978, par rapport à celle des producteurs de San Diego (Californie). Voir R. M. A. Loyns et A. J. Begleiter, « An Examination of Production Efficiency in the Canadian Egg Industry: The Case of Ontario », Université du Manitoba, Department of Agricultural Economics and Farm Management, bulletin de recherche nº 81-1, Winnipeg, septembre 1981.

6 Voir, par exemple, Borcherding, « The British Columbia Egg Marketing Board », et McManus, « On the Efficient Design of an Agricultural Marketing Board »; voir également le Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, « The Cost of Canada's Egg System », Ottawa, janvier 1979; Agriculture Canada, « A Report to the National Farm Products Marketing Council on the Differentials between Farm Gate Costs and Producers Prices of Eggs », Ottawa, janvier 1979 (reprographié).

7 En 1976, l'Association des consommateurs du Canada a analysé les changements marqués de la formule de fixation du prix des œufs, alors toute nouvelle. Le temps a confirmé le bien fondé de la déclaration de l'Association selon laquelle la formule surestimait largement les coûts; voir le Conseil national de commercialisation des produits agricoles, *Procès-verbaux des audiences publiques : la formule de fixation des prix de l'Office canadien de commercialisation des œufs*, Ottawa, 1976.

8 Le rapport d'Agriculture Canada révèle que le traitement de ces frais par l'OCCO s'appliquait aux producteurs d'œufs de toutes les provinces sauf ceux du Manitoba, lesquels recevaient des revenus dépassant

le revenu « équitable » d'environ 40 à 220 %; voir « Differential between Farm Gate Costs and Producers Prices of Eggs », p. 16.

9 Voir Forbes, « Institutions and Influence Groups ».

10 Il ne s'agit que d'une fraction des transferts de revenus indirects actuellement faits par le biais du marché. Par exemple, Agriculture Canada a déterminé qu'un programme de stabilisation du prix des poulets de gril en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles coûterait, tout au plus, 7 millions de dollars par année. Voir Agriculture Canada, « Proposition visant la création d'un office de commercialisation du poulet », document de travail, Ottawa, le 17 mai 1977.

Chapitre 7

1 Selon les estimations de 1980, les ventes de lait et de crème à la ferme ont augmenté de près de 5 % par rapport à 1979. La consommation de beurre par habitant a augmenté en 1980 par rapport à l'année précédente, soit la première hausse annuelle en dix ans.

2 Ontario, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, « A Comparison of Ontario, New York, Vermont, and New Hampshire Dairy Farms, 1977 », *Ontario Dairy Farm Accounting Project, Dairy Notes*, vol. 78, nº 14, décembre 1978.

3 S. C. Thompson, « La productivité et l'élevage du bétail laitier », *L'économie agricole du Canada*, vol. 13, nº 5, 1978.

4 Thompson, « La productivité et l'élevage du bétail laitier ».

5 Voir W. H. Drummond, W. J. Anderson et T. C. Kerr, « A Review of Agricultural Policy in Canada », Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, publication nº 1, 1966, pp. 36-37.

6 Loi sur la Commission canadienne du lait, S.R.C. 1966-1967, article 8.

7 Commission canadienne du lait, communiqué, Ottawa, le 4 novembre 1975.

8 Ce volume correspond à environ 9 % de la disparition totale de fromage au Canada et à moins de 5 % de l'offre globale de lait de transformation.

9 Richard R. Barichello, « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 2 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981; et Tim Josling, « Intervention and Regulation in Canadian Agriculture: A Comparison of Costs and Benefits Among Sectors », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 1 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

10 Les producteurs laitiers se sont rapidement opposés aux hypothèses contenues dans les deux études précitées; voir l'Office de vente du lait de l'Ontario, « An Assessment of the Economic Council of Canada's Report on *Reforming Regulation* with Regard to Milk and Dairy Products », Toronto, juillet 1981 (reprographié).

11 Il n'est pas possible de comparer les résultats à ceux de la seule étude officielle publiée puisqu'elle ne donne aucune indication des répercussions des restrictions commerciales touchant les produits laitiers ni de la réglementation du lait de consommation sur le revenu et l'efficacité. À ce sujet, voir le ministère des Finances, « An Economic Analysis of the National Dairy Policy », document technique préliminaire, Ottawa, mars 1981 (reprographié).

12 Dans le secteur du conditionnement, ces avantages s'établiraient entre 80 et 90 millions de dollars par année. Voir Ontario, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, « An Analysis of the Costs and Benefits to Ontario of Participation in the National Supply Management Program for Industrial Milk », rapport de recherche économique, Toronto, 1979.

13 Barichello, « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », tableau 10.

14 Voir, par exemple, Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, « Les produits laitiers II : les politiques », Ottawa, 1976; R. C. Douglas, «Dairy Policy», allocution à la Commission nationale de l'industrie laitière du Canada, Ottawa, le 26 septembre 1978; H. G. Grubel et R. W. Schwindt, « The Real Cost of the B.C. Milk Board », The Fraser Institute, Vancouver, 1977; et Broadwith, Hughes & Associates Ltd., « The Ontario Milk Marketing Board: An Economic Analysis », *Government Regulation: Issues and Alternatives 1978*, Toronto, Ontario Economic Council, 1978.

15 Josling, « Intervention and Regulation ».

16 Barichello, « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », pp. 55-68.

17 Par exemple, dans certaines régions, il est interdit de vendre un mélange de beurre et de margarine. Le choix offert aux consommateurs est limité davantage par le fait que la margarine doit être colorée de façon peu appétissante et par l'interdiction de vendre des succédanés de fromage.

18 Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, « Les produits alimentaires II : les politiques ».

19 L'honorable Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, « Production Quotas », *The Christian Farmer*, vol. 12, nº 1, été 1978, pp. 1-4 (traduction libre).

20 L'honorable Eugene Whelan, ministre de l'Agriculture, Projet d'allocution à l'occasion de l'assemblée annuelle de la Fédération des producteurs de lait du Canada, Moncton (N.-B.), le 20 janvier 1981.

21 Colombie-Britannique, Ministry of Agriculture and Food, Economics Branch, « Agricultural Input Cost Survey Monthly Report: Mainland Region », Victoria, le 27 janvier 1981.

22 En 1974, le groupe quintile ayant le plus faible revenu a dépensé 2,6 % de son revenu total pour acheter des produits laitiers; en 1978, cette proportion atteignait 3,0 %. La proportion du revenu total réservé à l'achat de produits laitiers, dans le cas du groupe quintile ayant le revenu le plus élevé, était de 1,3 %, en 1974 et en 1978. Voir Statistique Canada, Enquête sur les

dépenses alimentaires des familles urbaines, 1974, 1976 et 1978, nº 62-542, 62-545, 62-548.

23 Voir, par exemple, la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, « Les produits alimentaires II : les politiques », p. 12; Ontario, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, « An Analysis of the Costs and Benefits to Ontario of Participation in the National Supply Management Program for Industrial Milk »; et Douglas, « Dairy Policy ».

24 Voir F. L. Tung et D. McClatchy, « Évolution structurale du secteur laitier québécois de 1971 à 1976 », *L'économie agricole du Canada*, vol. 15, nº 1, 1980; et J. R. Cumming, « Évolution structurale du secteur laitier ontarien de 1971 à 1976 », *L'économie agricole du Canada*, vol. 15, nº 4, août 1980.

25 Cette conclusion relative au besoin d'une refonte de la réglementation se rapproche de celle du juge Hugh F. Gibson qui a critiqué les processus et les politiques de la Commission canadienne du lait dans *Rapport de la Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

CHAPITRE 8

1 D. M. Prescott, « The Role of Marketing Boards in the Processed Tomato and Asparagus Industries », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 5 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

2 Ministère de l'Industrie et du Commerce, « Rapport du Groupe d'études sur l'industrie canadienne de transformation des fruits et légumes », Ottawa, 1978; et « Rapport du Groupe d'études sur l'industrie canadienne des aliments et boissons », Ottawa, 1978.

3 Le faible rendement par acre en Ontario est attribuable à l'importation de variétés d'asperges américaines impropres à la culture au Canada. Ce problème devrait être éliminé bientôt si la culture de nouvelles variétés à l'Université de Guelph s'avère une expérience réussie.

4 Il y a eu d'autres interventions gouvernementales mineures dans le secteur de la transformation des légumes. Récemment, par exemple, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont mis sur pied des programmes de subventions en vue d'améliorer, de rénover ou de construire des installations d'entreposage et/ou de transformation de fruits et légumes et ils ont élaboré des programmes d'emploi pour aider les producteurs et les usines de transformation à accroître leur main-d'œuvre durant les saisons de pointe au niveau de la récolte et du conditionnement.

CHAPITRE 9

1 La majeure partie des renseignements contenus dans la présente section provient d'une recherche préliminaire menée par D. R. Harvey, « Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 6 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981. D'autres sources seront citées au besoin.

2 Une définition adaptée de Harvey, « Government Intervention and Regulation », et de Alex F. McCalla et Andrew Schmitz, « Grain Marketing Systems: The Case of the United States versus Canada », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, nº 2, mai 1979, pp. 199-212.

3 Cette analyse se fonde principalement sur Daryl F. Kraft, « Past and Potential Prairie Grain Production », un document présenté à la Conférence sur les perspectives pour 1980 parrainée par le ministère de l'Agriculture du Manitoba, Winnipeg, les 22 et 23 janvier 1980.

4 La raison pour laquelle on n'a pas, aux États-Unis, mis au point un système d'intervention et de réglementation pour traiter ces problèmes constitue une question complexe. Il s'y est développé une forte méfiance à l'endroit du commerce privé des grains et des chemins de fer, impressions qui ont été analysées en détail.

5 Keith H. Tipples, « Some Common Misconceptions about Canadian Wheat », Commission canadienne des grains, Winnipeg, 1981.

6 Tipples, « Some Common Misconceptions ».

7 Les hommes politiques des Prairies ont toujours beaucoup manqué de cohérence au sujet de cette question puisque leurs politiques ont mené à la centralisation des services, surtout dans le secteur scolaire et hospitalier, qui sont regroupés dans des centres dynamiques de service, de petite taille ou de taille intermédiaire, ne sachant que trop bien que les petites villes ne pouvaient soutenir des installations de service de la taille minimale requise pour être appropriées aux besoins. Les villes qui poursuivent un objectif économique prennent de l'expansion. Les autres déclinent.

8 Harvey, « Government Intervention and Regulation », p. 105.

9 Fred Anderson, *Regulation and the Characteristics of the Supply of Transport to Agriculture in Canada*, exposé incorporé dans Harvey, « Government Intervention and Regulation ».

10 La Commission canadienne du blé verse un prix annuel « commun » pour chaque classe de grain qu'elle vend. Le prix définitif est connu seulement une fois que tout le grain est vendu et que toutes les dépenses liées aux ventes sont déduites. Les producteurs touchent le prix de leur grain lorsque celui-ci est livré aux élévateurs après chaque appel de contingent, dont le nombre varie d'une année à l'autre. Les techniques administratives qui servent à surmonter les problèmes qui entourent le fait de ne pas connaître le prix définitif avant la fin de la récolte consistent à faire une estimation du prix qui sera touché pour la récolte et à verser un paiement initial quelque peu inférieur à cette estimation. Lorsque la récolte est vendue et à mesure que les prix mondiaux se cristallisent, il arrive souvent qu'on fasse un paiement provisoire et, excepté en

1968-1969, on a effectué un paiement final chaque année depuis 1955-1956. Une certaine incertitude entoure ces paiements provisoires et cette incertitude constitue l'un des facteurs de l'incertitude relative aux prix qui incite les producteurs à ne pas se presser pour livrer leurs contingents aux élévateurs.

11 W. H. Furtan et G. E. Lee, « Economic Development of the Saskatchewan Wheat Economy », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 25, nº 3, 1977, pp. 15-28.

12 Booz-Allen and Hamilton, « Grain Transportation and Handling in Western Canada », rapport préparé pour le Groupe des céréales, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, juillet 1979.

13 Harvey, « Government Intervention and Regulation ». Une autre analyse des effets des taux statutaires du transport du grain sur les prix des terres dans les Prairies a eu la même ampleur. Voir Valerie J. Fields et Daryl F. Kraft, « The Influence of Grain Freight Rates on the Farm Land Market in the Prairie Provinces », *Logistics and Transportation Review*, vol. 17, nº 1, mars 1981, p. 52.

14 La majeure partie de l'analyse du transport provient de Anderson, « Regulation and the Characteristics of the Supply of Transport ».

15 Il s'est élevé une controverse intéressante au sujet d'un rapport qui contenait une comparaison du système de manutention et de transport des grains des États-Unis avec l'équivalent canadien. Voir Foodwest Resource Consultants, « U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System », un rapport préparé pour le ministère des Transports de l'Alberta, Edmonton, juin 1979; Commission canadienne du blé, « An Analysis of the June 1979 Report by Foodwest, Entitled 'U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System' », le 30 octobre 1979; « Summarized Commentary on the June 1979 Report by Foodwest, Entitled 'U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System' », le 30 octobre 1979; et « Wheat Board Reveals Serious Errors in Alberta Grain Study », communiqué de presse, le 2 novembre 1979.

16 W. Stinson, président de la société Canadian Pacific Limited, prévoit que la capacité des lignes sera atteinte au milieu des années 80; voir « Rail Transportation Crunch Feared », *Vancouver Sun*, le 17 août 1981, p. D1. Ross Walker, vice-président du Canadien national pour la région des Rocheuses, croit que le rationnement des lignes pour les expéditions vers l'Ouest pourrait débuter en 1984; voir « Westbound Rail Traffic 'Faces Rationing' », *Vancouver Sun*, le 8 décembre 1981, p. D10.

17 En 1979, on a nommé un coordonnateur du transport du grain qui avait les pouvoirs de coordonner le ramassage et la livraison du grain. Cette intervention administrative a pu se révéler avantageuse dans une certaine mesure, mais le coordonnateur n'a pas le pouvoir d'apporter des changements fondamentaux au système. Le tableau 9-5 contient une évaluation de cette mesure de réglementation.

18 La comparaison figure dans Donald A. Dever, « Features of U.S. Grain Handling and Transportation System Which May Hold Potential for Canada », Conseil des grains du Canada, Winnipeg, avril 1980. D'autres comparaisons sont contenues dans Harvey, « Government Intervention and Regulation »; McCalla et Schmitz, « Grain Marketing Systems »; Foodwest Resource Consultants, « U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System »; et K. Peltier et D. F. Anderson, « Canadian Grain Marketing System », Université du Dakota du Nord, Agricultural Economics Report 130, Fargo, décembre 1978.

19 Les coûts de ramassage, de traitement et de vente de grains du système de manutention et de transport des grains, sauf en ce qui concerne l'insuffisance du taux statutaire du transport ferroviaire, sont payés par la Commission canadienne du blé qui déduit ses frais des recettes tirées du grain avant de calculer le paiement final aux producteurs. Peu de choses prouvent qu'en dépit du fait que le total des coûts de transport ne sont pas payés par les producteurs, le transport aux États-Unis par unité de grain est moins coûteux. Il faudrait faire une étude plus approfondie pour découvrir les raisons possibles de tels résultats. Il peut s'agir entre autres de défauts du système administratif et réglementaire au Canada. Mais le fait que pour des raisons géographiques, le lien ferroviaire est/ouest à modèle unique au Canada ne puisse s'ajuster aux embouteillages du transport comme peut le faire le système américain à multimodèles des ports sans glace qui se trouvent sur les côtes est, sud, ainsi que sur la côte du Pacifique, sans compter l'accessibilité des voies d'eau pour relier les points de transport intérieur, constitue aussi très probablement un secteur de recherches.

20 Harvey, « Government Intervention and Regulation ».

21 Le Conseil des grains du Canada a presque joué ce rôle et il a fourni des analyses excellentes du fonctionnement des divers aspects de l'industrie du grain. Sa principale déficience, c'est que ses membres proviennent de l'organisme et qu'il a enregistré le retrait de certains de ses membres dans le passé lorsque son analyse d'un problème particulier a été perçue comme contraire aux intérêts d'un ou de plusieurs des organismes membres. Nous espérons qu'un Secrétariat composé de personnes bien renseignées pourra surmonter ce problème organisationnel tout en profitant de la compétence du Conseil. Il va sans dire que le Conseil devrait fournir des membres au futur Secrétariat.

CHAPITRE 10

1 Voir les résultats d'une recherche préparée pour la présente étude, J. C. Gilson, « Evolution of the Hog Marketing System in Canada », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Cahier de recherche E/I 2 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1982.

2 Au début de 1981, les producteurs de porcs du Québec ont voté en faveur d'un office de commercialisation.

3 Gilson, « Evolution of the Hog Marketing System in Canada »; et A. W. Wood, « Consumer Interest in Hog Marketing Boards », Conseil canadien de la consommation, Ottawa, 1974.

4 R. Eyvindson, « Projet de modification de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles », *Analyse du marché*, avril 1979.

5 Larry Martin, « Economic Intervention and Regulation in the Beef and Pork Sectors », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique n° E/I 1 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

6 Martin, « Economic Intervention and Regulation in the Beef and Pork Sectors ».

CHAPITRE 11

1 C'est ce qu'on reproche le plus à l'exploitation du tabac en Ontario puisque rien n'indique que le programme de contrôle de l'offre contribue à faire augmenter les prix.

2 Les nombreux objectifs des programmes de gestion de l'offre ainsi que l'expérience d'autres pays dans ce domaine sont étudiés dans Organisation de coopération et de développement économique, *La maîtrise de l'offre dans l'agriculture*, Paris, OCDE, 1973.

3 Pour une analyse des effets des restrictions touchant l'offre sur les fournisseurs de matières premières et les transformateurs d'une denrée faisant l'objet de restrictions, voir John C. McManus, « On the Efficient Design of an Agricultural Marketing Board », Université Carleton, Département de sciences économiques, Ottawa, juillet 1978 (reprographié); et Tom F. Funk, « Effects of Marketing Boards on the Agribusiness Sector », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, n° 5, décembre 1978, pp. 894-898.

4 Par exemple, en Ontario, une province où les valeurs des contingents pour les denrées relevant de la gestion de l'offre sont relativement modestes, le coût en capital du droit de vendre la production d'une unité exploitée par un seul homme était, au début de 1981, de 100 000 dollars pour le lait, de 250 000 dollars pour les dindons et de 500 000 dollars pour les œufs et les poulets de gril.

5 Cette question est analysée en profondeur dans John Quinn et M. J. Trebilcock, « Compensation, Transition Costs and Regulatory Change », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche n° 18 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

CHAPITRE 12

1 Le régime d'assurance des revenus agricoles de la Colombie-Britannique renferme des dispositions de ce type pour 14 denrées, mais aucun régime de gestion de l'offre comme tel.

2 On a beaucoup écrit sur le régime du prix de revient dans le domaine de l'agriculture; une partie importante de cette documentation est analysée par E. C. Pasour, « Cost of Production: A Defensible Basis for Agricultural Pricing? », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, n° 2, mai 1980, pp. 244-248. La présente étude est tributaire d'une allocution inédite prononcée par David Harrington, alors de CANFARM, au cours d'un colloque tenu à l'Université de Guelph en mai 1977.

3 La Loi sur la stabilisation des prix agricoles et la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest diffèrent d'autres formules qu'on utilise en ce sens qu'elles se servent de données pour déterminer les marges et non pas pour fixer les prix. Toutefois, on n'a pas encore réglé bon nombre des problèmes techniques et politiques que posent les éléments à inclure dans la formule et le niveau de soutien à assurer.

4 Nous sommes conscients de la grande diversité des façons suivant lesquelles le régime du prix de revient est appliqué dans tout le pays et aux différentes denrées et c'est pourquoi nous réalisons que toutes les recommandations ne sont pas également pertinentes sous toutes les compétences ou pour tous les produits.

5 Le Conseil national de commercialisation des produits de ferme a récemment pris des mesures initiales, mais partielles, dans cette direction; voir le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, « Guidelines for Cost of Production Formulae », Ottawa, 1981 (reprographié); et « Cost of Production Studies: Procedure for Interim Updating », Ottawa, 1981 (reprographié).

CHAPITRE 13

1 Voir, par exemple, États-Unis, Bureau du Contrôleur général, *Government Regulatory Activity: Justifications, Processes, Impacts and Alternatives*, Rapport au Congrès, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1977.

2 Dans le cas du Conseil national de commercialisation des produits de ferme, cela exigerait la modification législative de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, c. 65.

3 Agriculture Canada, « Changements au Conseil national de commercialisation des produits de ferme », communiqué de presse, Ottawa, le 4 janvier 1979.

4 Consommation et Corporations Canada, *Proposition pour une nouvelle politique de concurrence au Canada*, Modifications à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, mars 1977, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

CHAPITRE 14

1 Cette question est analysée par R. M. A. Loyns, « Farm to Food Prices », Conseil économique du Canada, coll. Documents, n° 151, préparé pour le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité, Ottawa, 1980.

2 Cette caractéristique est analysée assez en détail dans R. E. Haack, D. R. Hughes et R. G. Shapiro, *The Splintered Market: Barriers to Interprovincial Trade in Canadian Agriculture*, Institut canadien de politique économique, Ottawa, James Lorimer, 1981.

3 Cette proposition n'est pas nouvelle : elle était contenue implicitement dans la directive énoncée en 1979 par le ministre fédéral de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan, à l'intention du Conseil national de commercialisation des produits de ferme et portait sur la surveillance et la réglementation des offices nationaux de commercialisation. « Les formules d'établissement des prix doivent être soigneusement surveillées pour assurer le maintien d'une industrie canadienne. Si les contingents acquièrent des valeurs, ces dernières seraient alors un indicateur important du caractère approprié ou inapproprié des prix ». Agriculture Canada, « Terms of Reference and Procedures of National Farm Products Marketing Council », communiqué de presse, le 4 janvier 1979.

4 Josling, « Intervention and Regulation in Canadian Agriculture ».

5 Pour une analyse éclairante de l'influence néfaste des politiques publiques sur l'organisation économique de l'agriculture, voir États-Unis, Département de l'agriculture, *A Time to Choose: Summary Report on the Structure of Agriculture*, Washington (D.C.), USDA, 1981.

APPENDICE B

1 Fédération canadienne de l'agriculture, « Response of the Canadian Federation of Agriculture to the Report *Reforming Regulation* of the Economic Council of Canada as Regards Agriculture », Ottawa, le 11 juin 1981.

2 See S. Tangermann, « A Note on Quota Values », Université de Guelph, faculté d'économie agricole et d'éducation permanente, juin 1980 (reprographié).

Liste des tableaux et figures

Tableaux

1-1 Données relatives aux offices de commercialisation, par province, 1978-1979 8

1-2 Dépenses fédérales nettes au titre de certains programmes et politiques, Canada, 1965-1966 et 1970-1971 à 1978-1979 11

1-3 Dépenses fédérales directes nettes au titre de certains programmes alimentaires, 1970-1971 à 1978-1979 15

1-4 Dépenses fédérales directes nettes au titre des principaux programmes agricoles pour l'année financière 1978-1979, selon le niveau des dépenses 15

3-1 Répartition des contribuables agriculteurs, selon le genre et la taille de l'exploitation, Canada, 1976 29

3-2 Revenu total moyen de toutes origines par contribuable agriculteur et par exploitation, selon l'origine et la taille de l'exploitation (ventes brutes), la plus-value du capital étant en valeur annuelle nominale, Canada, 1976 30

3-3 Revenu net moyen de toutes origines des ménages agricoles comparé à celui de l'ensemble des contribuables, Canada, 1965-1976 31

3-4 Rapport entre le rendement de l'activité agricole et le rendement potentiel de l'activité non agricole, applicable aux fermes commerciales selon la taille, le genre et la région, Ontario, 1971-1974 32

3-5 Revenu agricole global net, paiements gouvernementaux directs accordés en vertu des programmes touchant certaines denrées, subventions fédérales au titre des facteurs de production et de la commercialisation, et paiements et subventions en pourcentage du revenu agricole global net, Canada, 1965 et 1970-1978 34

6-1 Estimations des coûts et des bénéfices associés à la réglementation de l'industrie des poulets de gril, par province, février 1980 54

6-2 Résumé d'estimations des coûts et des bénéfices associés à la réglementation de l'industrie des œufs, par province, février 1980 54

7-1 Coûts au titre de l'assistance sociale et transferts de revenus attribuables à la réglementation du marché du lait, Canada, 1980 65

7-2 Répercussions de six régimes réglementaires de rechange par rapport au régime actuel, Canada, 1980 69
9-1 Exportations de blé et de farine selon les principaux exportateurs, en proportion du commerce mondial, 1974-1975 à 1979-1980 83
9-2 Écarts enregistrés par rapport aux niveaux prévus suivant l'Accord du Pas du Nid de Corbeau, 1972-1976 à 1987 90
9-3 Estimation des changements réels à la production finale causés par une hausse des tarifs ferroviaires établis dans l'Accord du Pas du Nid de Corbeau à des tarifs correspondant aux coûts, ouest du Canada, 1978 91
9-4 Résumé des comparaisons établies entre les systèmes canadiens et américains de manutention, de transport et de vente des grains 94
9-5 Résumé des transferts, des coûts et des avantages liés aux principaux mécanismes de réglementation et d'intervention, industrie canadienne des grains 95
12-1 Principales composantes et formules de l'indexation des prix, Canada, avril 1981 123
12-2 Valeurs des contingents par unité de contingentement, par province, milieu de 1978 125
12-3 Valeur globale des contingents, par province, milieu de 1978 127

Figures

1-1 Le système alimentaire, 1979 4
3-1 Rectangle du seuil de bien-être/rendement des ressources 28
3-2 Revenu net des exploitants d'entreprises non agricoles individuelles et revenu agricole net (excluant le loyer net de la maison de ferme), Canada, 1961-1979 33
4-1 Principaux instruments de transfert du revenu employés dans l'agriculture canadienne, selon le groupe de denrées 36
4-2 Incidence des instruments de transfert de revenus sur les intervenants dans le système alimentaire 37
9-1 Le système canadien de production, de manutention et de transport des grains vers 1980 82
12-1 Quels coûts faut-il couvrir ? 121
12-2 L'ascension des structures des coûts 122
12-3 Valeurs des contingents par unité de contingentement pour les poulets de gril, les dindons, les œufs et le lait de consommation, 1960-1980 126
14-1 Quel type d'agriculture ? 139
A-1 La hiérarchie des objectifs nationaux et agricoles 143
A-2 Contribution des objectifs agricoles à la réalisation des objectifs nationaux 144
A-3 Contribution des objectifs instrumentaux à la réalisation des objectifs agricoles 145
A-4 Contribution des programmes et des politiques à la réalisation des objectifs instrumentaux 146
B-1 La géométrie des programmes de gestion de l'offre 150

Bibliographie

ANDERSON, Fred, « Regulation and the Characteristics of the Supply of Transport to Agriculture in Canada », exposé incorporé dans D. R. Harvey, « Government Intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 6 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

ANDERSON, Robert D., « Government Regulation of the Canadian Dairy Processing, Distributing and Retailing Sector », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 25 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

ARCUS, P. L., « Broilers and Eggs », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 3 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

BARICHELLO, Richard R., « The Economics of Canadian Dairy Industry Regulation », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 2 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

BOOZ-ALLEN AND HAMILTON, « Le transport et la manutention des grains dans l'Ouest canadien », rapport préparé pour le Groupe des céréales, ministère de l'Industrie et du commerce, Ottawa, juillet 1979.

BORCHERDING, T. E., « The British Columbia Egg Marketing Board: Monopolistic Restrictions and Social Costs », Université Simon Fraser, École de gestion et de sciences économiques, Discussion Paper 80-03-1, Burnaby (C.-B.), 1980.

BRINKMAN, George L., *Les revenus agricoles au Canada*, Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

BROADWITH, HUGHES & ASSOCIATES LTD., « The Ontario Milk Marketing Board: An Economic Analysis », ouvrage cité dans *Government Regulation: Issues and Alternatives 1978*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978.

CANADA, AGRICULTURE CANADA, « An Agricultural Development Strategy for Canada », document préparé pour la Conférence des premiers ministres, Ottawa, février 1978.

———, « Attributions et fonctionnement du Conseil national de commercialisation des produits agricoles », communiqué de presse, Ottawa, le 4 janvier 1979.

———, *Le défi des années 80 : Une stratégie agro-alimentaire pour le Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

———, *Orientation of Canadian Agriculture: A Task Force Report*, 5 volumes, Ottawa, 1977.

CANADA, COMMISSION DE PLANIFICATION DE L'AGRICULTURE CANADIENNE, *L'agriculture canadienne des années 70 : Rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.*

CANADA, COMMISSION DE SURVEILLANCE DU PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES, « Les produits laitiers II : Les politiques », Ottawa, 1976.

———, « Telling It Like It Is », Ottawa, 1976.

CANADA, CONSEIL PRIVÉ, *Rapport de la Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

CANADA, CONSOMMATION ET CORPORATIONS CANADA, *Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada : Deuxième étape*, Modifications à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, mars 1977, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

CANADA, INDUSTRIE ET COMMERCE, « Rapport du Groupe d'études sur l'industrie canadienne des aliments et boissons », Ottawa, 1978.

———, « Rapport du Groupe d'études sur l'industrie canadienne de transformation des fruits et légumes », Ottawa, 1978.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, « An Economic Analysis of the National Dairy Policy », document reprographié, Preliminary Technical Paper, Ottawa, mars 1981.

CANADA, STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur les dépenses alimentaires des familles urbaines, 1974, 1976, 1978*, nº 62-542, 62-545, 62-548.

COLEMAN, D., « Some Aspects of the Economics of Stabilization », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 29, nº 3, 1978, pp. 243-256.

COLOMBIE-BRITANNIQUE, MINISTRY OF AGRICULTURE AND FOOD, ECONOMICS BRANCH, « Agricultural Input Cost Survey Monthly Report: Mainland Regions », Victoria, le 27 janvier 1981.

COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ, « An Analysis of the June 1979 Report by Foodwest, Entitled 'U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the

Canadian System' » (renfermant un appendice sur l'étude de Peltier et Anderson), le 30 octobre 1979.

———, « Summarized Commentary on the June 1979 Report by Foodwest, Entitled 'U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System' », le 30 octobre 1979.

———, « Wheat Board Reveals Serious Errors in Alberta Grain Study », le 2 novembre 1979.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *L'État et la prise des décisions : Application aux politiques de développement des ressources humaines*, Huitième Exposé annuel, Ottawa, Information Canada, 1971.

CONSEIL NATIONAL DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES, *Audiences publiques sur la formule de fixation des prix de l'Office canadien de commercialisation des œufs*, Ottawa, CNCPA, 1976.

———, « Études sur les coûts de production : modalités de mise à jour provisoire », Ottawa, CNCPA, 1981.

———, « Lignes directrices concernant les formules de calcul des coûts de production », Ottawa, CNCPA, 1981.

CUMMING, J. R., « Évolution structurelle du secteur laitier ontarien de 1971 à 1976 », *Économie agricole du Canada*, Agriculture Canada, vol. 15, nº 4, août 1980.

DOUGLAS, R. C., « Dairy Policy », allocution présentée devant le Conseil national de l'industrie laitière du Canada, le 26 septembre 1978.

DRUMMOND, W. H., W. J. ANDERSON, et T. C. KERR, *A Review of Agricultural Policy in Canada*, Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, Publication nº 1, Ottawa, 1966.

ÉTATS-UNIS, BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL, *Government Regulatory Activity: Justifications, Processes, Impacts and Alternatives*, Rapport au Congrès, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1977.

ÉTATS-UNIS, DÉPARTEMENT DE L'AGRICULTURE, *A Time to Choose: Summary Report on the Structure of Agriculture*, Washington (D.C.), USDA, 1981.

EYVINDSON, R., « Projet de modification de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles », *Analyse du marché*, Agriculture Canada, avril 1979.

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE, « Réaction de la Fédération canadienne de l'agriculture au rapport *Pour une réforme de la réglementation* du Conseil économique du Canada en ce qui concerne l'agriculture », Ottawa, le 11 juin 1981.

FIELDS, J. et Daryl F. KRAFT, « The Influence of Grain Freight Rates on the Farm Land Market in the Prairie Provinces », *Logistics and Transportation Review*, vol. 17, nº 1, mars 1981.

FOODWEST RESOURCE CONSULTANTS, « U.S. Grain Handling and Transportation with Selected Comparisons to the Canadian System », rapport préparé pour le ministère des Transports de l'Alberta, Edmonton, juin 1979.

FORBES, J. D., « Institutions and Influence Groups in the Canadian Food Policy Process », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Mandat sur la réglementation (à paraître).

FUNK, Tom F., « Effects of Marketing Boards on the Agribusiness Sector », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, décembre 1978, pp. 894-898.

GILSON, J. C., « Evolution of the Hog Marketing System in Canada », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Cahier de recherche nº E/I 2 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1982.

——— et A. W. WOOD, *Consumer Interest in Hog Marketing Boards*, Conseil canadien de la consommation, Ottawa, 1974.

GRUBEL, H. G. et R. W. SCHWINDT, « The Real Cost of the B.C. Milk Board », The Fraser Institute, Vancouver, 1977.

HAACK, R. E., D. R. HUGHES et R. G. SHAPIRO, *The Splintered Market: Barriers to Interprovincial Trade in Canadian Agriculture*, Institut canadien de politique économique, Ottawa, James Lorimer, 1981.

HARVEY, D. R., « Government intervention and Regulation in the Canadian Grains Industry », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 6 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

HATHAWAY, D. E., *Government and Agriculture: Public Policy in a Democratic Society*, New York, Macmillan, 1963.

HOOS, S., *Agricultural Marketing Boards: An International Perspective*, Cambridge (Mass.), Bollinger, 1979.

HOUSTON, George, *L'analyse des marges de commercialisation des produits alimentaires, objectifs, méthodes, utilisation*, Série « Documents », Paris, OCDE, 1981.

JOSLING, Tim, « Intervention and Regulation in Canadian Agriculture: A Comparison of Costs and Benefits Among Sectors », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 4 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

KRAFT, Daryl F., « Past and Potential Prairie Grain Production », document présenté à la Conférence sur les perspectives pour 1980 parrainée par le ministère de l'Agriculture du Manitoba, les 22 et 23 janvier 1980.

LECKIE, Keith et John MORRIS, « Study on Government Regulation in the Red Meat Market », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 8 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1980.

LOYNS, R. M. A., « Farm to Food Prices », Conseil économique du Canada, coll. Documents, nº 157, rédigé pour le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité, Ottawa, 1980.

MARTIN, Larry, « Economic Intervention and Regulation in the Beef and Pork Sectors », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 1 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

——— et T. K. WARLEY, « The Role of Marketing Boards in Stabilizing Commodity Markets », *American Journal of*

Agricultural Economics, vol. 60, nº 5, décembre 1978, pp. 878-884.

MCCALLA, Alex F. et Andrew SCHMITZ, « Grain Marketing Systems: The Case of the United States versus Canada », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, nº 2, mai 1979, pp. 199-212.

MCMANUS, John C., « On the Efficient Design of an Agricultural Marketing Board », document reprographié, Université Carleton, Département de sciences économiques, Ottawa, juillet 1978.

MCMILLAN, J. A., « The Uniqueness of Agriculture: A New Challenge for Agricultural Economists », *Revue canadienne d'économique*, vol. 27, Comptes rendus, 1979.

MOUELHI, A. et W. T. BURNS, « Programme de développement des petites exploitations agricoles », *Économie agricole du Canada*, Agriculture Canada, vol. 8, nº 4, août 1973.

O'HAGAN, J. P., « National Self-Sufficiency in Food », *Food Policy*, novembre 1976, pp. 355-366.

ONTARIO, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, « A Comparison of Ontario, New York, Vermont and New Hampshire Dairy Farms, 1977 », *Ontario Dairy Farm Accounting Project, Dairy Notes*, vol. 78, nº 14, décembre 1978.

———, « An Analysis of the Costs and Benefits to Ontario of Participation in the National Supply Management Program for Industrial Milk », rapport de recherche économique, Toronto, 1979.

ONTARIO, OFFICE DE COMMERCIALISATION DU LAIT, « An Assessment of the Economic Council of Canada's Report on *Reforming Regulation* with Regard to Milk and Dairy Products », document reprographié, Toronto, juillet 1981.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Examen des politiques agricoles dans les pays membres de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1980.

———, *La maîtrise de l'offre dans l'agriculture*, Paris, OCDE, 1973.

———, *L'instabilité des marchés des produits agricoles*, Paris, OCDE, 1980.

———, *Mesures de réforme des structures dans l'agriculture*, Paris, OCDE, 1972.

PASOUR, E. C., « Cost of Production: A Defensible Basis for Agricultural Pricing? », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, nº 2, mai 1980, pp. 244-248.

PELTIER, K. et D. F. ANDERSON, « Canadian Grain Marketing System », Université du Dakota du Nord, Agricultural Economics Report No. 130, Fargo, décembre 1978.

PRESCOTT, D. M., « The Role of Marketing Boards in the Processed Tomato and Asparagus Industries », Conseil économique du Canada et Institut de recherches politiques, Rapport technique nº E/I 5 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

QUINN, John et M. J. TREBILCOCK, « Compensation, Transition Costs and Regulatory Change », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 18 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1981.

ROBINSON, K. L., « Unstable Farm Prices: Economic Consequences and Policy Options », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 57, nº 5, décembre 1975, pp. 769-777.

SHAPIRO, Robert G. et David R. HUGHES, « An Analysis of the Effects of Government Regulations on the Canadian Fruit and Vegetable Processing Industry », Conseil économique du Canada, Cahier de recherche nº 11 du Mandat sur la réglementation, Ottawa, 1980.

SHAW, Paul R., « Canadian Farm and Non-Farm Incomes », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, nº 4, novembre 1979, pp. 672-682.

SHUTE, D. M., « Productivité agricole canadienne, 1961 à 1974 », *Économie agricole du Canada*, Agriculture Canada, vol. 10, nº 6, décembre 1975.

TANGERMANN, S., « A Note on Quota Values », document reprographié, Université de Guelph, faculté d'économie agricole et d'éducation permanente, juin 1980.

THOMPSON, S. C., « La productivité et l'élevage du bétail laitier », *Économie agricole du Canada*, Agriculture Canada, vol. 13, nº 5, 1978.

TUNG, F. L. et D. MCCLATCHY, « Évolution structurale du secteur laitier québécois de 1971 à 1976 », *Économie agricole du Canada*, Agriculture Canada, vol. 15, nº 1, février 1980.

VEEMAN, M. M. et T. S. VEEMAN, « Marketing Boards in Western Canada », document reprographié, Canada West Foundation, Calgary, 1980.

WHELAN, l'Honorable Eugene, « Production Quotas », *The Christian Farmer*, vol. 12, nº 1, été 1978, pp. 1-4.

———, Projet d'allocution à l'occasion de l'assemblée annuelle de la Fédération des producteurs de lait du Canada, le 20 janvier 1981.

WILDE, K. et G. LABROSSE, « Profits in Food Manufacturing and Distribution », *Food Market Commentary*, Agriculture Canada, vol. 2, nº 2, juin 1980.

Conseil économique
du Canada

C.P. 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

l'Institut
de Recherches Politiques